



Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Bruna Alexandra Marques Duarte

Dissertação de Mestrado

Outubro de 2016

Área de Especialização: Direito Administrativo

Tese elaborada sob a orientação da Professora Doutora Alexandra Leitão

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

“Fracionar ou descentralizar o poder corresponde, forçosamente, a reduzir a soma absoluta de poder, e o sistema de concorrência é o único capaz de reduzir ao mínimo, pela descentralização, o poder exercido pelo homem sobre o homem.”

Friedrich Hayek

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Aos meus Pais e à minha Irmã, pelo alento e compreensão em todos os momentos.

Uma especial palavra de agradecimento à Exma. Senhora Professora Doutora Alexandra Leitão por todos os conselhos e orientação que me deu apesar dos grandes desafios profissionais.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Abreviaturas

ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CCDR – Comunidades de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR – Comissão e Coordenação Regional
CEE – Comunidade Económica Europeia
CIM – Comunidades Intermunicipais
CRP – Constituição da República Portuguesa
FAM – Fundo de Apoio Municipal
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSM – Fundo Social Municipal
GAT – Gabinete de Apoio Técnico
LCRA – Lei de Criação das Regiões Administrativas
LQAR – Lei-Quadro das Regiões Administrativas
NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PCP – Partido Comunista Português
PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PS – Partido Socialista
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
SCI – Sistema de Controlo Interno

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Resumo

A organização territorial da Administração Pública tem estado, ao longo dos tempos, em debate, sem, contudo, reunir consensos e muito menos conclusões. Nos últimos tempos tem, no entanto, havido novos movimentos descentralizadores muito em razão necessidade da reforma do Estado e da tentativa de diminuição de despesa, assumindo a Descentralização uma prioridade governativa do Governo.

Com efeito, a Descentralização, consagrada constitucionalmente, é defendida por alguns Autores como uma necessidade do Estado de Direito Democrático e de defesa da liberdade local, e desconsiderada por outros Autores. Apesar de serem variados os incentivos, os receios são também muitos, e o caminho nem sempre se revela claro. Diga-se que mesmo entre os seus defensores as opiniões quanto à sua concretização são diversas e divergindo quanto às melhores formas de concretizar a Descentralização. Efetivamente, e apesar das hesitações, uma coisa é certa, a Constituição da República Portuguesa consagra Portugal como um país unitário devendo na sua organização respeitar a Descentralização Democrática da Administração Pública, reconhecendo a Autonomia do Poder Local e consagrando os interesses próprios das comunidades locais e regionais. Aliás, é um imperativo constitucional a afirmação da existência não só de Autarquias Locais ao nível das freguesias e municípios, mas ainda a existência de um nível intermédio na organização territorial da Administração Pública assegurado através da criação das Regiões Administrativas, cujos órgãos seriam diretamente eleitos pela população das comunidades regionais, assegurando, desse modo, o Direito de Participação Democrática das comunidades nos assuntos que lhes dizem diretamente respeito.

Porém, até ao momento não foram criadas as Regiões Administrativas, justamente, uma instância intermédia na organização territorial da Administração Pública e que colmataria uma situação de ausência de uma instância que permitiria articular a Administração Central e a Administração Local permitindo uma mais adequada atuação desta e um melhor acompanhamento daquela, sendo as medidas até agora instituídas incipientes face à necessidade efetiva de Descentralização e de concretização dos ditames constitucionais.

Abstract

The territorial organization of public administration has been over time on discussion however, build consensus and much less conclusions. In the last times, however, been new decentralized movements much because need for reform of the state and attempt to decrease spending, assuming Decentralization a governing priority of the Government.

Current, the decentralization enshrined constitutionally is advocated by some authors as a necessity of the state of democratic law and defense of local freedom, and disregarded by other authors. Although they are different incentives, fears are also many, and the path is not always reveal clear.

Tell yourself that even among his supporters and the opinions of its implementation are diverse and diverging as to the best ways of implementing the Decentralization.

Actually, while the hesitations, one thing is certain, the Portuguese Constitution consecrates Portugal as a unitary country should in your organization respect the Democratic Decentralization of Public Administration, recognizing the Local Government Autonomy and consecrating the personal interests of local communities and regional. By the way, it is a constitutional imperative affirmation of the existence not only of Local Authorities at the level of parishes and municipalities, but also the existence of an intermediate level in the territorial organization of public administration ensured through the creation of administrative regions, whose organs would be directly elected by the population of regional communities, there by ensuring the Right to Democratic community participation in matters that concern them directly about it.

However, so far they have not created the Administrative Regions precisely an intermediate instance in the territorial organization of public administration and culminated a situation of absence of an instance that would link the Central Administration and Local Administration allowing a better performance of this and better monitoring of that, with the measures imposed so far incipient due to the effective need for decentralization and the implementation of constitutional principles.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Índice

1.	Introdução	10
2.	Contexto Histórico.....	12
2.1	O Poder Local em Portugal. Os Municípios	12
2.3	Da 1.ª República e o Estado Novo	18
3.	Regionalização na União Europeia	26
3.1	Alemanha	26
3.2	Bélgica	27
3.3	Espanha	29
3.4	Itália	30
3.5	França	31
3.6	Países Baixos.....	32
3.7	Reino Unido.....	33
3.8	País de Gales.....	34
3.9	Escócia	34
3.10	Irlanda	35
3.11	Grécia	35
3.12	Dinamarca	36
3.13	Suécia	37
4.	A Descentralização na Constituição da República Portuguesa	39
4.1	A consagração Constitucional do Princípio da Descentralização	40
4.2	O Poder Local na Constituição da República Portuguesa.....	41
4.3	As Regiões Administrativas na Constituição da República Portuguesa	43
5.	Descentralização	45
5.1	Descentralização. Notas introdutórias.....	45
5.2	Descentralização e Centralização.....	49
5.3	A Terceira via de Charles Eisenmann	50
5.4	Descentralização Política e Descentralização Administrativa	51
5.5	Descentralização e Desconcentração.....	52
5.6	Descentralização Administrativa. A Descentralização Territorial	56
5.7	A Descentralização Territorial e a Descentralização Funcional.....	61
5.8	Vantagens da Descentralização.....	63
5.9	Desvantagens da Descentralização	67
5.10	Limites da Descentralização	68

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

6.	Princípio da Subsidiariedade	72
6.1	Princípio da Subsidiariedade	72
6.2	A Subsidiariedade na União Europeia	78
6.3	Meios e Decisões de Controlo Jurisdicional do Princípio da Subsidiariedade	81
6.4	A Subsidiariedade e o Princípio da Autonomia Local	82
7.	O Princípio da Legalidade	86
8.	Tutela Administrativa	88
9.	As entidades no panorama Atual	94
9.1	As Associações de Municípios	94
9.1.1	Contexto do surgimento das Associações de Municípios	94
9.2	As Áreas Metropolitanas. A Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto. As Comunidades Urbanas.	99
9.3	As Comunidades Intermunicipais	101
10.	As CCDR	103
11.	As Autarquias Locais.....	106
11.1	Os elementos essenciais das Autarquias Locais.....	110
11.1.1	O Território	110
11.1.2	O Agregado Populacional	112
11.1.3	Os Interesses Comuns	113
11.1.4	Os órgãos representativos	119
11.1.5	Eleição dos Órgãos	119
11.2	As Atribuições.....	120
11.3	As Freguesias	122
11.4	Os Municípios	125
11.4.1	Competências.....	126
11.4.2	Os Órgãos Representativos	127
11.5	Descentralização de Poderes para os Municípios.....	129
11.5.1	O Princípio da Autonomia Local	129
11.5.2	A Carta Europeia da Autonomia Local.....	133
11.6	Descentralização Financeira	135
11.6.1	O Princípio da Autonomia Financeira dos Municípios	135
11.6.2	Fundo de Apoio Municipal	139
11.7	Contratos-Programa (Contratos Interadministrativos).....	141
11.8	O exemplo da Educação	144
12.	A Regionalização.....	148

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

12.1	A Regionalização.....	148
12.2	Princípios orientadores da Regionalização	151
12.3	Os órgãos representativos	154
12.4	As Regiões Administrativas	156
12.5	Apresentação de propostas para as Regiões Administrativas	163
12.6	A instituição das Regiões Administrativas.....	168
12.6.1	O Referendo	168
12.7	Competências das Regiões Administrativas.....	171
12.7.1	Desenvolvimento Económico e Social.....	172
12.7.2	O Ordenamento do Território	174
12.7.3	Ambiente, Conservação da Natureza e Recursos Hídricos	174
12.7.4	Infraestruturas viárias e Equipamentos	175
12.7.5	Educação e Formação Profissional.....	176
12.7.6	Cultura e Património Histórico	176
12.7.7	Juventude, Desporto e Tempos-Livres	177
12.7.8	Turismo.....	177
12.7.9	Abastecimento Público.....	178
12.7.10	Apoio Técnico à Ação dos Municípios.....	178
13.	Conclusões.....	180
14.	Bibliografia.....	184
15.	ANEXOS.....	192

1. Introdução

A Descentralização enquanto modelo de organização do território pode ser concretizada de várias formas.

Em Portugal, e, apesar de a Descentralização estar constitucionalmente consagrada a verdade é que não tem sido consensual a formalização da mesma. Com efeito, não só se está muito aquém do nível de Descentralização da União Europeia modelo que tendemos a seguir e que nos apresenta o modo de organização que tentamos obter como de resto, se encontra por cumprir os objetivos constitucionais quanto à Descentralização Administrativa. Porém, ao propormo-nos a analisar a temática verifica-se que obtemos algumas questões que necessitam de resposta, alguns pontos que merecem reflexão. Desde logo, importa analisar se fará sentido descentralizar perante um país com as dimensões que Portugal apresenta. Ou sequer, se é tão necessário o apelo às Regiões Administrativas. Se de facto, a transferência de competências da Administração Central para os Municípios a que se tem assistido constitui uma forma adequada e suficiente para concretizar a Descentralização. Por outro lado, essa atribuição de competências aos Municípios tem sido realizada ao abrigo das premissas da lei, e, ainda, através de contratualização com os Municípios. Assim, a temática suscita algumas questões que apesar de serem objeto variadas vezes do debate político não tem havido um plano a ser concretizado.

De facto, no panorama nacional constata-se que a intenção de descentralizar é antiga e o projeto de criação das Regiões Administrativas encontra-se consagrado na Constituição da República Portuguesa; no entanto, na prática apesar do reforço dos poderes dos municípios, é certo, porém, que não tem havido uma atribuição de autonomia financeira que permita fazer de Poder Local uma realidade consistente e que acompanhe a tendência de descentralização. Também, ao nível da delegação de poderes se tem conseguido atribuir mais força ao poder municipal sendo uma forma de delegar tais competências que pertencem à Administração Central para o domínio dos Municípios.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Apesar de tudo, parece que não há uma verdadeira articulação entre a Administração Central e a Administração Autónoma, simultaneamente, também a participação das comunidades nos assuntos que lhes dizem respeito insurge-se como uma necessidade que não tem tido resposta. Com efeito, releva concretizar a Descentralização, contudo, em Portugal, de acordo com dados da OCDE, a despesa da Administração Local no total da Administração Pública em 2011 era dez pontos percentuais inferior à média da União Europeia, estando aquém dos objetivos traçados e das intenções constitucionais e legais.

2. Contexto Histórico

2.1 O Poder Local em Portugal. Os Municípios

A origem dos Municípios é anterior ao Estado tendo surgido como realidade autónoma e independente do Estado¹, representando uma comunidade política que remonta a uma fase anterior à formação estatal, antecedendo mesmo à fundação da nossa Nacionalidade. Certos Autores os Municípios têm a sua origem na dominação romana². Contudo, os municípios, como hoje os conhecemos, remontam às comunas da Idade Média e são produto da reconquista do território, sendo esta a teoria relativa à origem dos Municípios enquanto realidade que conhecemos que mais adeptos tem apresentado. O estabelecimento de concelhos, naquela época, era incentivado pelo rei e por membros da nobreza e do clero, como forma de ocupar o território. De facto, a população existente não era suficiente para explorar e fortificar o território conquistado aos muçulmanos, sendo por isso concedidas regalias aos cruzados estrangeiros que queriam fixar-se no território português.

No entanto, é a similitude existente entre os Municípios do Império Romano e os Municípios da Idade Média que permite questionar se não se verifica alguma ligação entre estas realidades ou mesmo um antecedente histórico.

Assim, a explicação pode ser encontrada no facto de as mesmas necessidades terem originado soluções semelhantes; isto porque em alguns locais podem ter perdurado vestígios de formas de organização municipais que foram mais tarde adotadas; e, por outro lado, o clero mantinha o conhecimento acerca das formas de organização municipal do Império Romano³.

De acordo com o entendimento de que para explicar o surgimento dos Municípios é necessário recuar ao Império Romano, então, os Municípios regiam-se pelas leis romanas e seguiam as diretrizes dos seus cidadãos que se reuniam e deliberavam em

¹ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros; *Regionalização e Poder Local em Portugal*; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 28.

² NICO, Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013; pág. 18.

³ CAETANO, Marcello; *História do Direito Português*; volume I; Lisboa; 1981; pág. 221.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

assembleias onde escolhiam os Magistrados. Este tipo de Municípios sobrevivera ainda ao domínio visigótico.

Contudo, o entendimento mais defendido é aquele segundo o qual o Município típico romano não se manteve no período muçulmano da Península Ibérica.

O Município surgira então no período da Reconquista devido às necessidades da comunidade que precisava de se organizar no âmbito da administração das populações. É também, durante a Reconquista que surgem os concelhos⁴.

Mais tarde, as comunidades locais começaram a exigir um Reconhecimento formal dos Municípios surgindo dessa forma o Foral. A Reconquista Cristã foi uma fase em que foi consideravelmente amplo o número de concelhos tanto urbanos quanto rurais surgidos. Posteriormente, surgem os magistrados extraordinários, ou seja, os corregedores que tinham como função inspecionar a forma como a Justiça era aplicada. Os Juizes de fora começavam a substituir os eleitos pelo povo⁵, surgindo também os Vereadores com a função de auxiliar os Magistrados⁶.

As Ordenações Afonsinas permitiram unificar e uniformizar a Administração municipal através do Livro com os regimentos dos vários magistrados. Foram sobretudo as Ordenações Afonsinas, concluídas em 1446 ou 1447, e a reforma dos forais de D. Manuel (1497-1520), que contribuíram para a uniformização jurídica e organizativa dos municípios, provocando uma menor diversidade da administração local portuguesa. Efetivamente, em 1497, D. Manuel instaurou a Reforma dos Forais transformando os Forais antigos e fazendo surgir os Forais novos. Com esta alteração os Forais novos determinavam os pagamentos que os concelhos deveriam fazer à Coroa, exclusivamente. Todas as restantes matérias eram regulamentadas pelas Leis Gerais que constavam das Ordenações Afonsinas e, posteriormente, em 1504 passaram a ser reguladas pelo *Regimento dos Oficiais das Cidades, Vilas e Lugares destes Reinos*, mais

⁴ FERREIRA, Fausto; *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*; Lusíada; Porto; n.ºs 1 e 2; 2003; pág. 53.

⁵ AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 541.

⁶ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros; “Regionalização e Poder Local em Portugal”; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 32.

tarde, a sua Regulamentação passou a constar das Ordenações Manuelinas e das Ordenações Filipinas.

Desta feita até finais do século XIX escassearam a atribuição de Forais que se designavam Forais novíssimos. Os Municípios mantiveram a sua independência, embora o poder real estivesse presente na administração municipal através dos corregedores e dos Juízes de fora.

Porém, os Concelhos não eram as únicas divisões administrativas. Existiam, a par destes, outras designações oficiais tais como paróquias e companhias de ordenanças, contudo as suas atribuições formais eram semelhantes em toda a parte.

Algumas terras dependiam diretamente da coroa e outras, em grande número, estavam sujeitas a um regime senhorial, dependiam de um nobre ou de uma comunidade religiosa.

Aos concelhos cabiam incumbências relevantes que iam desde a vigilância sobre os pesos e medidas, o abastecimento em géneros, a fixação de preços e a aplicação da justiça⁷.

2.2 Administração municipal no período Liberal. O Município, a Província e a Comarca e o Distrito.

O Código Administrativo de 1824 atribuiu mais poderes ao Provedor e valorizou o poder de tutela, criando-se o Conselho Municipal, do qual faziam parte os contribuintes eleitores, que votavam as deliberações sobre as finanças municipais, contudo extinto em 1878, época em que perdeu impacto o poder central de tutela.

A Revolução Liberal caracterizou-se por um processo centralizador do poder em detrimento da autonomia municipal que se verificava até esse momento. Concretizando, o Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832 colocava a administração dos

⁷ NICO, Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

concelhos em poder de um Provedor de nomeação régia relegando para a Câmara Municipal funções consultivas⁸.

Em primeiro lugar, o liberalismo português instaurou uma administração local centralista e hierarquizada que abrangia o controlo de todo o território nacional a partir de Lisboa; o liberalismo deixou a dispersão administrativa do Antigo Regime e agravada pelas invasões francesas e pela instalação da corte no Brasil, por um sistema burocratizado e centralizado assente num processo sistémico de nomeação de agentes do Estado, representantes do poder central; porém, os governantes procuraram modernizar a administração pública para que Portugal «acertasse o passo com a Europa», no entanto, constatou-se que quase sempre ficou aquém das ideias e dos projetos que cada dirigente e líder defenderam⁹.

Assim, ao longo do período liberal as reformas seguiram-se, mantendo influência no Código Napoleónico surgido com a Revolução Francesa, a matriz da reforma político-administrativa de Mouzinho da Silveira, que através do Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, estabeleceu no artigo 1.º, que *“os reinos de Portugal e Algarves I Ilhas Terceiras Adjacentes são divididos em Províncias, Comarcas e Concelhos”*. No artigo 2.º, esclarece que *“ficam abolidas todas as divisões territoriais de qualquer natureza e determinação que sejam, não obstante qualquer privilégio dos mais altos donatários”*. Foram então criadas oito províncias: Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Além-Tejo e Algarve. Mantiveram-se praticamente o mesmo número de concelhos do Antigo Regime, ou seja, 796 concelhos, só no continente, subdivididos em freguesias que por sua vez se agrupavam em comarcas, cerca de 40, e províncias, cerca de 8. Perante a consternação que tal limitação de autonomia administrativa concelhia suscitou foi publicada a Lei de 25 de abril de 1835, que veio alargar as competências deliberativas da Câmara Municipal, apesar de manter a primazia do Provedor instituída

⁸ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros - “Regionalização e Poder Local em Portugal”; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 38.

⁹ NICO, Rosa Maria Ramos; O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo; Lisboa; 2013.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

pelo Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, que era o titular da autoridade municipal. Verificou-se, por isso, uma uniformização da administração local baseada na centralização do sistema. É assim que as divisões territoriais passam a ter conteúdo administrativo efetivo.

Em 1934, após a vitória das forças liberais, as Cortes ocuparam-se da substituição deste Decreto, através da Lei de 25 de abril de 1835 e do Código de Passos Manuel, de 1836, note-se que se tinha registado grande revolta popular com a criação de tal regime.

A Lei, regulamentada pelo Decreto de 18 de julho de 1835, estabelece, no artigo 1.º *“Os Reinos de Portugal e Algarves e as Ilhas Adjacentes são divididos em Distritos Administrativos. Os Distritos dividem-se em Concelhos e os Concelhos compõem-se de uma ou mais Freguesias”*.

É então que surge o Distrito, uma nova autarquia, que se implementa como forma de impor a política centralizadora. Assim, a partir de 1835 o país é dividido em oito províncias, dentro das quais surgem 17 distritos: Viana do Castelo, Braga, Porto, Vila Real, Bragança, Aveiro, Coimbra, Lamego, Guarda, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Lisboa, Portalegre, Évora, Beja e Faro. Mais tarde, em 1926, será criado o Distrito de Setúbal.

Assim, em 1832 havia acima do Município a Província e a Comarca. Depois em 1835 surgiu o Distrito que se encontrava num plano intermédio entre as Comarcas e a Província.

O Distrito sofreu alterações ao longo dos tempos. Assim, entre 1835 e 1888 e entre 1892 e 1913 era uma circunscrição administrativa governada pelo Governador Civil, já entre 1888 e 1892 era considerado uma autarquia local.

A Província surgiu da junção dos concelhos com características comuns, e faziam parte da circunscrição militar no período liberal não tendo, contudo, qualquer papel na administração militar. Acabam por ser extintos em 1835 e voltando a tentar reerguer-se esta realidade em 1886.

Com o Código de 1836, dá-se também uma redução significativa no número de Concelhos que passam de 796, só no continente, para apenas 351 em todo o reino. O governo fazia-se representar por magistrados administrativos no âmbito de cada

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

categoria de Autarquias. Assim, havia o administrador – geral que pertencia ao distrito, o administrador do concelho e o regedor da freguesia. Quanto, aos órgãos coletivos existiam a junta geral administrativa do distrito, a câmara municipal e a junta de paróquia (freguesia). De salientar que o Código Administrativo de 1836 tinha um objetivo descentralizador¹⁰.

Em 1842 surge um novo Código Administrativo, referendado por Costa Cabral, que introduziu algumas alterações, nomeadamente reduzindo o número de concelhos, eliminando a freguesia e reforçando as competências do agora Governador Civil do distrito e do administrador do concelho, cargos de nomeação régia¹¹.

O Código Cabralista, de natureza centralista, manteve-se em vigor durante 36 anos. Seria, no entanto, reformado e substituído por um novo Código, mais descentralizador, o Código de 1878, de Rodrigues Sampaio. Com este foi restaurada a freguesia, os distritos foram conservados e os concelhos atuais mantidos. Os poderes e atribuições dos corpos eleitos foram aumentados, apesar dos magistrados administrativos terem sido mantidos. No que se refere à divisão administrativa, entre 1842 e 1900, esta não sofre grandes alterações, sendo de notar, porém, a alteração no número de concelhos existentes, cujo número varia fruto de extinções, novas criações e algumas novas extinções¹².

Em 1886, criou-se um regime especial para Lisboa e Porto e alterou-se o regime do poder central de tutela. Em 1985, é publicado o Código Administrativo que classificava os concelhos em três ordens de acordo com a população e possibilidades financeiras. De acordo com a nova organização alguns concelhos tinham de se aglutinar a outros formando uma comarca administrativa, estes municípios de ordem inferior acabaram por ser extintos em 1896, momento em que foram expandidos os poderes de tutela e os poderes dos magistrados municipais.

¹⁰ FERREIRA, Fausto; *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*; Lusíada; Porto; n.ºs 1 e 2 ; 2003; pág. 55.

¹¹ NICO, Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.

¹² NICO, Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Com efeito, houve durante esta fase uma tendência para se variar entre situações descentralizadoras e situações centralizadoras, tendo-se, no entanto, tentado submeter o poder local ao poder central de Lisboa¹³.

Com efeito, verificou-se um “movimento pendular” entre Centralização e Descentralização¹⁴.

2.3 Da 1.ª República e o Estado Novo

A implantação da República, em 1910, trouxe consigo intentos de mudança, com efeito, pretendia elaborar um novo código administrativo, contudo o mesmo não vingou, tendo-se mantido até 1936 a divisão administrativa distrital¹⁵.

Estava, então, em vigor o Código Administrativo de 1896, de cariz centralista, contudo, o Partido Republicano defendia o municipalismo. Por isso, entra em vigor o Código Administrativo de 1898 que não previa a existência de controlo administrativo e financeiro. No entanto, encetaram-se esforços para que fosse aprovado um novo Código Administrativo. Porém, só em 1926 foi criado um Código Administrativo, ainda que, até esse Código Administrativo foram aprovadas algumas leis (Lei n.º 88, de 07 de agosto e a Lei n.º 621, de 23 de junho de 1916) sobre organização, funcionamento, atribuições e competências das entidades administrativas. Mantinha-se a existência da freguesia, concelho, distrito e Província¹⁶.

No âmbito constitucional, a Constituição de 1911 acerca desta matéria continha apenas o artigo 66.º da Constituição de 1911 que dizia respeito à organização e atribuições, posteriormente a Constituição de 1933 no artigo 124.º da Constituição de 1933 que caracterizava a divisão administrativa do território. As Províncias viriam a ser extintas em 1959.

¹³ FERREIRA, Fausto; *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*; Lusíada; Porto; n.ºs 1 e 2; 2003; pág. 55.

¹⁴ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 28.

¹⁵ NICO Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013; pág. 21.

¹⁶ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros; *Regionalização e Poder Local em Portugal*; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 41.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Assim, constituíam autarquias locais a freguesia, o concelho e o Distrito, já a Província era só uma circunscrição administrativa.

A 1.^a República pretendia desenvolver a descentralização atribuindo margem de decisão e liberdade às entidades administrativas. Contudo, na prática essa tendência não se verificou. A tendência descentralizadora que estava ausente do Código Administrativo de 1936 não se concretizou nem a ideia de atribuir a gestão do rumo das comunidades às pessoas que constituem essa comunidade por meio de órgãos por elas eleitos.

Com a institucionalização do Estado Novo, e a Constituição de 1933, foram restabelecidas as províncias que eram sete, em coexistência com os distritos. O território nacional continental dividia-se, assim, em concelhos, formados por freguesias, que se agrupavam em distritos e províncias. Em teoria a Constituição definia uma forte descentralização administrativa, o que não se verificou depois¹⁷.

Na Constituição de 1933 o distrito e a província são as duas entidades que estão acima do concelho. Contudo, a partir de então, o distrito deixa novamente de ser considerado autarquia local e a província passa a ser autarquia supramunicipal, emanando, contudo do poder central.

No Código Administrativo de 1936-40, elaborado por Marcello Caetano, redigido com base na Constituição de 1933, o distrito passa a simples circunscrição administrativa, com função de limitação da atuação do Governador Civil. A província era definida como uma *“associação de concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais dotadas de órgãos próprios para o prosseguimento de interesses comuns”* conforme estabelece o artigo 284.º do Código Administrativo.

Este novo código estabelecia uma divisão administrativa em 11 províncias, inspirada nos trabalhos do geógrafo Amorim Girão: Minho, Douro Litoral, Trás os Montes e Alto Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Beira Litoral, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo e Algarve.

¹⁷ NICO Rosa Maria Ramos; O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo; Lisboa; 2013.

Assim, o Estado Novo foi um regime ditatorial, que reforçou a centralização do poder político. Efetivamente, o poder tutelar do governo traduzia-se na possibilidade de dissolução dos órgãos das Autarquias Locais, e, na obrigatoriedade de aprovação de certas deliberações municipais¹⁸.

Foi neste contexto jurídico e histórico do municipalismo português, de forte centralismo político, onde se verificava uma clara predominância do centro sobre a periferia, que se deu a revolução de 25 de Abril de 1974 e com ela o surgimento do poder local democrático.

Com a instauração do regime democrático houve uma alteração da situação do poder político e uma nova abordagem ao papel dos municípios. A Constituição da República, promulgada pelo general Costa Gomes a 2 de abril de 1976, dedica o Título VIII ao Poder Local. Esta Constituição demonstra uma rutura com o corporativismo, fomentando o princípio da descentralização e da autonomia municipal. Efetivamente, com esta Constituição são institucionalizados três níveis de poder político, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as regiões Autónomas e o Poder Local. Verifica-se uma clara rutura com a Ditadura e a adoção de um sistema de repartição do exercício do poder por diferentes instituições políticas, instituindo as Regiões Autónomas e o Poder Local como níveis políticos de contenção do poder centralizador do Estado. Neste sentido, retoma-se a tradição secular de articulação entre o poder central e um poder local igualmente forte, sem estruturas intermédias de igual robustez (à exceção da realidade específica das regiões autónomas)¹⁹.

2.4 A Perspetiva da Regionalização nos Planos de Desenvolvimento Económico

Os Planos de Fomento Económico trouxeram consigo o enquadramento da questão das regiões em Portugal, através do Parecer da Câmara Corporativa n.º 7/VIII, de Dezembro de 1961 no âmbito da criação da Junta de Planeamento Económico Regional Projeto de Decreto-Lei n.º 520/VII, isto porque, era considerado importante o debruçar-se sobre a

¹⁸ FERREIRA, Fausto; *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*; Lusíada; Porto; n.ºs 1 e 2 ; 2003; pág. 57.

¹⁹ NICO Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Regionalização, pelas realidades regionais que existiam e, porque, começava-se a teorizar sobre a economia regional e a aplicação prática desses ideais ao desenvolvimento regional²⁰.

Na Europa a questão da Regionalização apresentava-se com a existência de três situações: as áreas congestionadas, as áreas de regressão e as áreas deprimidas, perante tal dispersão de situações era necessário dar resposta de modo diferente. Procura então implementar-se uma política de fomento num Plano Regional, que deve coordenar-se com os sectores em expansão e entre as unidades económicas da região, todas se integrando à escala nacional.

Contudo, e apesar das intenções, a política descentralizadora foi sendo adiada.

De relevância, no contexto do desenvolvimento regional assumiu o Decreto-Lei n.º 46909, de 1966 que cria no Secretariado técnico da Presidência do Conselho a Divisão de Planeamento Regional, a qual tinha como competências promover os estudos conducentes à definição das diversas regiões a que se deveriam aplicar programas de fomento regional; a colaboração com os órgãos regionais de fomento, cuja elaboração houvesse sido determinada pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos; estabelecer a coordenação dos programas regionais entre si, tendo como objetivo a sua integração nos planos nacionais, acompanhar a respetiva execução; assegurar a ligação do Secretariado Técnico com os órgãos já existentes ou que viessem a existir nos vários Ministérios para a ação de fomento regional²¹.

Os objetivos do Plano de Fomento, que apenas abordaram os assuntos regionais no III Plano de Fomento, estavam relacionados com a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional; a repartição mais equitativa dos rendimentos e a procura de equilíbrios regionais de desenvolvimento.

²⁰ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros; *Regionalização e Poder Local em Portugal*; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 47.

²¹ CAETANO, Miguel; BARATA, J.P. Martins, e outros; *Regionalização e Poder Local em Portugal*; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; 1982; Lisboa; pág. 59.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Assim, procura-se evitar os desequilíbrios regionais tendo sido delimitadas de forma pioneira as regiões de planeamento. Foram definidas quatro regiões na economia regional. Estabeleceram-se assim as seguintes regiões: Bacia Hidrográfica do Douro, Sul do Distrito de Leiria e Sul do Distrito de Setúbal. Não foram, contudo, delineadas as capitais regionais.

Com o Plano de Fomento e até ao 25 de Abril seguiram-se duas linhas orientadoras: a sensibilização para a questão regional e a fuga à tomada de decisões de fundo.

Durante o Plano de Fomento foram criadas Comissões Consultivas de Planeamento Regional pelo Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de março de 1969 e foi elaborado o documento sobre *“ordenamento do território”*.

Em relação às Comissões Consultivas de Planeamento Regional foi proposto a criação de uma Comissão em cada região com funções simplesmente consultivas. Esta seria composta por um Presidente, os representantes dos Distritos abrangidos e um Secretário Técnico, estas entidades não tinham poderes executivos.

Com o ordenamento do território pretendia-se criar áreas de investimento para promover o desenvolvimento dessas áreas e atenuar os desequilíbrios regionais.

Com o 25 de Abril de 1974 às Regiões de Planeamento correspondiam as Comissões Consultivas Regionais que estavam na dependência do Secretário de Estado e na dependência da Secretaria de Estado do Planeamento, o mesmo se passando com o órgão central de Planeamento que correspondia ao Secretariado Técnico do Conselho.

Após o 25 de Abril de 1974, estabeleceram-se com o Decreto-Lei n.º 203/1974, de 15 de maio de 1974, da Junta de Salvação Nacional, os Princípios básicos por que se deveria pautar o Governo Provisório e no âmbito da *“Política Económico-financeira”*.

Determinava-se, a este respeito, a *“prossecução de uma política de ordenamento do território e de descentralização regional em ordem à correção das desigualdades existentes”*, competindo esta temática, conforme ficou estabelecido, ao Ministério da Administração Interna, que desempenhava um papel de controlo político-administrativo das Autarquias Locais e de superintendência das forças policiais.

Com o Conselho de Ministros de 27 de setembro de 1974 criou-se o “Conselho Restrito para o Ordenamento do Território” constituindo este um órgão especializado.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

No entanto, tal sistema não se tornou viável tendo em conta que a principal competência do Ministério da Administração Interna a *“superintendência dos órgãos regionais que localmente e em cooperação com a orgânica central de planeamento têm a responsabilidade das tarefas e ações de fomento económico”*, daí que, as Comissões Regionais de Planeamento tenham sido transferidas para a tutela do Ministério da Administração Interna através do Decreto-Lei n.º 524/1974, de 08 de outubro de 1974. Com efeito, o 25 de abril de 1974 permitiu a implementação de um movimento descentralizador de competências da Administração Central para os municípios.

Esta situação resultou por um lado da inexistência de regiões administrativas, e por outro a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), uma vez que os municípios se transformaram numa das principais origens dos projetos elegíveis para serem financiados por fundos comunitários, em particular pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

No entanto, verificou-se que os Municípios não reuniam os meios técnicos especializados necessários para colocarem em prática as novas atribuições.

Para colmatar esta situação foram criados os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), através do Decreto-Lei 58/79 de 30 de março. Estes gabinetes, dependentes das Comissões de Coordenação Regional, tinham como função a disponibilização ou prestação de apoio técnico especializado e a formação dos quadros técnicos dos municípios da sua área de atuação, sendo esta constituída sempre por mais do que um município.

A criação dos Gabinetes de Apoio Técnico, contribuiu para o desenvolvimento do associativismo municipal, funcionando como um instrumento de apoio comum a vários municípios, conseguindo estabelecer uma cultura de associação e cooperação para reagir a diversas situações que eram muitas vezes comuns entre os vários municípios. O estabelecimento destes Gabinetes de Apoio Técnico permitiu aos Municípios entenderem que o seu desenvolvimento económico, social e cultural exigia que não atuassem sozinhos, o que potenciou por parte dos municípios, o desenvolvimento económico, social e cultural de cada concelho percebendo que este desenvolvimento económico, social e cultural não se restringe apenas ao seu próprio espaço geográfico e

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

que esse desenvolvimento deverá ser integrado e complementar daquele que se verificar em outros municípios.

Houve assim uma aproximação das Autarquias Locais, o que juntamente com os GAT veio a traduzir-se numa aproximação mais consistente do Ministério aos Municípios.

Com o Decreto-Lei n.º 746/1974, foi extinta também a Direção Geral da Administração Local e foi criada a Direção Geral da Ação Regional.

Com efeito, logo em 1974 encetaram-se esforços para se caminhar para a Regionalização, que se traduzia numa premência, já que, as estruturas regionais e locais não eram democratizadas, não havia autonomia do poder local, além da centralização característica da Administração Pública muito devido à situação pouco consistente dos órgãos intermédios, por isso, não é de estranhar que se tenha tido por objetivo democratizar, descentralizar e desconcentrar os órgãos administrativos.

Foram apresentadas propostas, nomeadamente, a criação de regiões ou províncias. No entanto, estas propostas não foram executadas. Em 1976, projetou-se a organização do país em Províncias e a extinção das Juntas Regionais e das Comissões Regionais de Planeamento. Assim, não só se organizava o território mas, também, se atribuía aos órgãos da Administração Local competências no âmbito do desenvolvimento, fomento económico, ação social, educativa e cultural. A organização do território tinha em consideração a dimensão geográfica das regiões, a capacidade financeira e técnica, a descentralização de competências da Administração social e a capacidade da promoção política.

No entanto, enfrentava alguns constrangimentos, desde logo, porque os órgãos seriam nomeados pelo Conselho de Ministros o que se refletiria numa falta de poder autónomo, além da falta de meios de obtenção de receitas.

As Constituições de 1822, 1838, 1911, 1933 e 1976 consagraram o poder regional através da determinação da existência da Junta Distrital eleita, os órgãos regionais de âmbito distrital – magistrado nomeado, a Junta e o Conselho de Distrito eletivos, Juntas Distritais, as Juntas Provinciais e as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

E, existiram várias medidas que procuraram colocar em prática a Regionalização, assim: a criação das Regiões-Plano, em 1969, com fundamento nas orientações abrangidas pelo III Plano de Fomento; a criação da Região Autónoma da Madeira e da Região Autónoma dos Açores, em 1976; a constante apresentação de projetos na Assembleia da República em todas as Legislaturas; a criação das Comissões de Coordenação Regional em 1979; a publicação do Livro Branco sobre Regionalização pelo Ministério da Administração Interna, em 1981; a Resolução n.º 1/82, de 16 de dezembro de 1981 do VIII Governo Constitucional (AD); o Debate Público sobre Regionalização, em 1982; o Relatório Nacional sobre o Debate Público publicado pelo MAI, em 1983; a Carta Europeia da Autonomia Local aprovada pelo Conselho da Europa em 15 de outubro de 1985 e ratificada pela Assembleia da República em julho de 1990; ainda a criação do I Plano de Desenvolvimento Regional, a aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas em 1991 (a Lei n.º 56/91); e a aprovação da Lei de Criação das Regiões Administrativas (Lei n.º 19/98).

No decurso da integração na CEE verificou-se a criação do Primeiro Quadro Comunitário de Apoio para Portugal e ainda o III Plano de Desenvolvimento Regional que através dos Programas Operacionais Regionais atribuíram maiores recursos financeiros e maior âmbito e domínios de intervenção.

Assim, o Quadro Comunitário de Apoio estruturava-se em diversos eixos fundamentais: a criação de infraestruturas económicas, o Investimento Produtivo e infraestruturas, o Desenvolvimento dos recursos humanos, o Desenvolvimento Agrícola e Rural e Reconversão e reestrutura industrial e os Programas Operacionais Regionais de Assistência Técnica e FEDER.

3. Regionalização na União Europeia

O Tratado da União de Maastricht assinado a 07 de fevereiro e 1992 debruçou-se acerca da política regional num panorama europeu promovendo a coesão económica e social entre Estados-Membros e Regiões.

Foi no âmbito do Tratado de Maastricht que se criou o Comité das Regiões, um órgão de natureza consultiva, constituído por representantes regionais.

Ora, é com este enquadramento que nos debruçamos agora sobre a organização regional apresentadas em vários Estados-Membros consciente da disparidade existente entre vários Estados-Membro, desde logo, devido à heterogeneidade da organização política dos Estados-Membros.

3.1 Alemanha

A República Federal da Alemanha apresenta três níveis de administração territorial: o Estado Federado (Land), o Distrito (Kreise) e o Município (Gemeinde) ²².

Desta composição resultam dezasseis Estados Federados que têm a sua Constituição e atribuições que abrangem o poder legislativo, o poder administrativo e o poder jurisdicional. Só não está abrangido no poder legislativo as matérias que expressamente foram atribuídas pela Constituição ao Estado Federal. No geral, a competência é concorrencial, salvo algumas matérias de competência exclusiva dos Estados Federados. Quanto aos órgãos há uma Assembleia eleita por sufrágio direto, um Governo Regional e um Ministro Presidente.

Os Distritos funcionam enquanto circunscrição territorial de nível intermédio. Têm como órgãos um Conselho Distrital eleito por sufrágio direto e a direção de tarefas executivas que pode ser eleito por sufrágio direto ou através do Conselho Distrital.

Em relação às competências têm competências próprias, facultativas ou obrigatórias e delegadas. Alguns Distritos constituem também Municípios.

²² Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 87.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Os Municípios têm um Conselho eleito do qual é titular o Burgomestre, é a este Conselho que competem as funções executivas. Além destas competências têm também competências delegadas.

Existem ainda Distritos Governamentais que têm como função primacial a coordenação do sistema de administração territorial.

Por sua vez, a Federação é constituída por uma organização administrativa composta por um nível superior de localização central desenvolvendo a função administrativa para todo o Estado Federado, o nível intermédio a desenvolver atividade cumpre ao Distrito e o Município dedica-se à atividade administrativa no âmbito local.

3.2 Bélgica

A Bélgica é um Estado Federal constituído por três comunidades (a comunidade flamenga, a comunidade francesa e a comunidade germanófono) e três regiões (Flandres, Valónia e Bruxelas-capital) ²³.

As regiões dividem-se com base nos critérios geográficos. Esta divisão fundamenta-se nas diferenças linguísticas presentes na Bélgica.

Na Bélgica existe ainda a Província e o Município.

O Estado Federal concentra em si competência nas matérias de interesse geral (finanças públicas, defesa nacional, segurança social, negócios estrangeiros, Justiça, saúde pública e assuntos internos).

No que à Administração Local diz respeito as regiões e as comunidades são constituídas pelos Conselhos eleitos através de sufrágio direto e estes elegem o Executivo.

Quanto às suas competências as Regiões inserem-se nas áreas de ordenamento do território, desenvolvimento económico regional, ambiente, conservação da natureza, habitação, política agrícola, energética, laboral, obras públicas e de transporte, segurança social, arquivo, bibliotecas, registo civil, escolas municipais, iluminação

²³ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 24.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

pública, estradas municipais, parques e jardins. Por seu lado, as comunidades exercem a sua competência no domínio da natureza linguística, sociocultural, cultura, rádio, televisão, ensino e formação profissional, saúde e segurança social.

Tanto as comunidades como as regiões têm ainda competência para celebrar Tratados com países terceiros.

No tocante às dez Províncias estas são compostas por um Conselho Provincial eleito por sufrágio direto e uma Comissão Executiva eleita pelo Conselho Provincial presidida pelo Governo que é eleito pela Coroa.

As Províncias concentram as suas competências ao nível do Ambiente, equipamentos sociais e culturais, educação, transportes e vias de comunicação.

Por seu lado, os Municípios são constituídos por um Conselho Municipal eleito por sufrágio direto e uma Comissão Executiva eleitos na generalidade dos Município pelos membros do Conselho Municipal e ainda por um Presidente eleito pela Coroa. Ao nível das competências congregam em si o ensino primário, transporte público, assistência social, cuidados de saúde, cultura e desporto, habitação e planeamento urbanístico, polícia municipal e proteção.

Apesar de na sua maioria as competências das Províncias e dos Municípios resultarem da própria Constituição e de legislação complementar que resulta do processo de descentralização, o Princípio Constitucional geral que se reporta à repartição de competências entre Províncias e Municípios estabelece apenas a competência em função do interesse exclusivamente provincial ou municipal das matérias em causa o que permite alargar o respetivo domínio de intervenção.

A Constituição atribui ainda a possibilidade de estabelecer Federações ou aglomerações de Municípios.

3.3 Espanha

Espanha é um Estado Regional com características de Estado Federal, apresentando ao nível da administração territorial três estados: as comunidades autónomas, as Províncias e os Municípios²⁴.

Contudo, o fenómeno descentralizador teve um enorme impacto na organização administrativa que tinha sido centralizada²⁵.

A política externa, defesa, política fiscal e monetária e o Direito Penal estão através de consagração da Constituição de 1978 entregues ao domínio do Governo Central podendo ainda ser chamado a intervir no contexto na definição de bases e Princípios Gerais que serão de seguida concretizados pelas Comunidades Autónomas e pelos Municípios.

As Comunidades Autónomas estão dotadas uma Assembleia eleita por sufrágio direto que elegem um Conselho de Governo e um Presidente. Entre as suas competências destacam-se o ordenamento do território, transportes e meios de comunicação, Agricultura e desenvolvimento rural, Património, Cultura, Desporto, Educação, Assistência Social e Saúde, cabendo-lhes ainda desenvolver os regimes gerais decretados pelo Governo Central. Detêm ainda competência concorrential com o Governo Central ao nível da legislação do trabalho, segurança social, impostos, rádio e televisão, segurança pública e ensino.

Este nível de administração territorial tem autonomia política estando ainda dotados de um Conselho Económico e Social. Há um Delegado Geral que representa o Governo Central e dirige a Administração Central Descentralizada coordenando atividades e serviços.

As Províncias foram criadas como unidades locais mas pertencentes à circunscrição da Administração Central sendo dotadas de um Conselho Provincial composto por

²⁴ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 94.

²⁵ CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 307.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Conselheiros locais pelos Conselhos Municipais que elegem o Presidente. Têm uma vocação preponderante para a coordenação e apoio às atividades intermunicipais e ainda desenvolvendo atividades no âmbito de alguns serviços como hospitais e estradas provinciais. Há um Governador Civil que representa o Governo Central.

Os Municípios são compostos por um Conselho Municipal eleito por sufrágio direto elegendo o Presidente. Há uma diferença marcada pelo número de habitantes, assim se o Município tiver menos de cem habitantes serão os residentes que constituem o Conselho Municipal elegem diretamente o Presidente, se tiver mais de cinco mil habitantes há um Executivo composto pelo Presidente que nomeia os seus Conselheiros. Desempenham funções no âmbito da proteção civil, prevenção de incêndios, Polícia Municipal, Planeamento Urbanístico, Transportes Públicos, Abastecimento de Água, Gás e Eletricidade, recolha e tratamento de lixo e Defesa do Consumidor, Educação e Saúde.

3.4 Itália

A Constituição de 1948 apresenta três níveis de administração na Itália, havendo a região, a Província e o Município²⁶.

As Regiões têm um Conselho Regional eleito por sufrágio direto que elege o Presidente e ainda uma Junta Regional que juntamente com o Presidente são eleitos pelo Conselho Regional.

As suas competências verificam-se sobretudo no domínio legislativo e de coordenação das atividades das Províncias e Municípios ao nível do planeamento urbano, proteção ambiental, controlo das erosões, Obras Públicas, recursos hídricos, Habitação, transportes, cuidados de saúde, proteção social, Agricultura, comércio, Turismo, Artesanato, Pescas, Minas, Pequenas Empresas, Energia, Desporto, Atividades Culturais e Atividades Recreativas.

²⁶ CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 307.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Grande parte das funções das Regiões são delegadas nas Províncias e nos Municípios, donde resulta que a sua atividade seja maioritariamente legislativa. Há um Comissário do Governo que dirige os Serviços da Administração Pública e controla os atos regionais. Quanto às Províncias, estas têm um Conselho Provincial eleito e uma Comissão Executiva, nomeada pelo Conselho Provincial. Das suas competências fazem parte a manutenção de estudos provinciais, escolas e proteção ambiental. Têm um Prefeito da República nomeado em Conselho de Ministros que garante a ordem pública e está no âmbito da tutela do Ministro do Interior.

Os Municípios têm um Conselho Municipal e Presidente e as eleições são realizadas por sufrágio direto. Há também um Executivo constituído por membros nomeados pelo Presidente do Conselho Municipal. Têm competências no âmbito da saúde, assistência social, habitação social, obras públicas, mercados e feiras, planeamento e utilização do solo e urbanismo, proteção civil, construção e conservação de escolas e estradas, cultura e desporto. Há o Secretário Municipal que assegura a legalidade das atividades.

3.5 França

Em França, há três níveis de Administração territorial francesa: a Região, o Departamento e o Município²⁷.

As Regiões tiveram origem em 1972 ascendendo a coletividades territoriais em 1982. As Regiões são compostas por um Conselho eleito por sufrágio universal e direto, o Conselho Regional sendo eleitos um Presidente, Vice-presidente e os demais membros. Há ainda um Conselho Consultivo não eleito com função económico-social. Desenvolvem a sua atividade no âmbito do ensino profissional e secundário, ordenamento do território e urbanismo, desenvolvimento económico e transportes. Têm um funcionário nomeado pelo Governo para a coordenação dos serviços desconcentrados.

²⁷ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 99.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

As regiões ultramarinas não seguem esta organização pois são dotadas de instituições regionais próprias.

No tocante aos Departamentos têm um Conselho Geral eleito por sufrágio direto o qual elege um Presidente, compete-lhe a gestão de Benefícios da Segurança Social e Saúde, Transportes Públicos e manutenção, criação e gestão de escolas referente aos primeiros quatro anos do ensino secundário. Os Municípios são dotados de um Conselho Municipal eleito por sufrágio direto que elege o respetivo Presidente e desenvolvem a sua atividade do âmbito do planeamento urbanístico, infraestruturas municipais e habitação social, serviços públicos (abastecimento de água, eletricidade), recolha e tratamento de lixo, transportes públicos, cultura, Polícia Municipal, Serviços de Saúde, Ação Social, Educação (ensino primário). A representação do Estado é feita pelo Presidente eleito pelo Conselho Municipal que simultaneamente, é responsável pela manutenção da ordem pública e pela investigação criminal e registo civil.

A descentralização administrativa está organizada através das regiões, isto é, por meio de delimitação geográfica. Dispõe assim a França de um modelo de administração complexo em todo o território²⁸.

Saliente-se ainda que, o fenómeno descentralizador tem sido realizado com o intensificar-se dos poderes do prefeito que detendo o poder de direção sobre grande parte dos órgãos descentralizados reforça o poder de intermediário com os órgãos autárquicos.

3.6 Países Baixos

Os Países Baixos também se organizam de acordo com uma democratização das instâncias locais e um reforço do carácter democrático.

²⁸ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 99.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Em 1848, os Países Baixos passaram a ser um regime Parlamentar o que ditou o fim de uma Monarquia autoritária, com isso assistiu-se também a uma democratização das instâncias locais e um reforço do carácter unitário do Estado²⁹.

Quanto às Províncias têm um Conselho Provincial eleito por sufrágio direto, o seu Presidente é nomeado pela Coroa, representando o Estado e desempenhando funções de Administrador da Província.

Há ainda uma Representação Provincial que corresponde a uma Comissão Permanente que é eleita pelo Conselho Provincial e presidida pelo seu Presidente. As suas competências desenvolvem-se no âmbito da mediação entre a Administração Central e Administração Municipal e, ainda, no âmbito do ordenamento do território, desenvolvimento económico-social, cultura, habitação, ambiente e obras públicas.

Os Municípios têm um Conselho Municipal eleito por sufrágio direto e universal, cujo, Presidente é nomeado pela Coroa. O Executivo é eleito pelo Conselho Municipal e pelo Presidente deste após consulta do Conselho Comunal.

Os Municípios exercem competência na prestação direta da generalidade dos serviços públicos, exercendo ainda competências em diversas áreas como a ação social, os equipamentos públicos, Saúde Pública, Urbanismo, Ensino e Cultura.

3.7 Reino Unido

No Reino Unido existem duas formas de Administração territorial: o Condado e o Distrito³⁰.

Os Condados têm competência em matéria de ordenamento do território, transportes e vias de comunicação, Defesa do Consumidor, Proteção Civil, Ambiente, Ensino

²⁹ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 101.

³⁰ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 103.

primário e secundário, Serviços Sociais e Bibliotecas Públicas, Museus e Equipamentos de Cultura e Desporto.

Por sua vez, o Distrito tem competência em ordenamento do território, manutenção de estradas secundárias, habitação, recolha de lixo, saneamento e Ambiente e tal como os Condados têm equipamentos de cultura, Desporto e tempos livres, portanto, verifica-se uma competência concorrencial nestas áreas.

Nos últimos anos tem havido uma tendência para a criação de estruturas governativas unitárias.

Contudo, é uma realidade completamente distinta da Europa Continental. Desde logo, a ideia de Estado enquanto pessoa jurídica apenas existe num contexto de Direito Internacional. O que significa que não é fácil distinguir descentralização de desconcentração, o que leva a que muitos autores simplesmente optem por não os distinguir e os que arriscam uma distinção na falta de poderem utilizar a personalidade jurídica como critério distintivo fazem a distinção através do modo de designação dos titulares dos órgãos. Assim, os titulares dos serviços desconcentrados são designados por nomeação governamental e os titulares das autarquias locais são designados por eleição³¹.

3.8 País de Gales

Desde 1996 que foram instituídas no País de Gales autoridades locais unitárias eleitas tendo sido também aprovada em 1997 uma Lei para instituir uma Assembleia eleita na Nação.

3.9 Escócia

Em 1996 os dois níveis de Administração da Escócia foram substituídos por unidades locais unitárias eleitas. Também foi aprovada a instituição de uma Assembleia eleita. A Administração Central desconcentrada desempenha a sua atividade através dos serviços regionais dos vários departamentos Centrais. Há também, agências

³¹ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 323.

especializadas que desenvolvem a sua a atividade ao nível local estando sujeitas à direção nomeada pelos vários Ministros.

3.10 Irlanda

Na Irlanda existem a cidade/Condado e o Sub-Condado³².

Há agrupamento de cidade/Condado que constituem autoridades regionais não eleitas diretamente e ainda organismos sectoriais de base regional e local.

A cidade/Condado é composta por um Conselho eleito por sufrágio direto um Diretor Executivo – City/County Manager, desempenham competência no âmbito do desenvolvimento económico, Planeamento Urbanístico, Transporte e segurança rodoviária, habitação, abastecimento de água, Saneamento, Proteção Ambiental, Defesa do Consumidor, e, ainda que não na totalidade, em matéria de educação, saúde, ação social, polícia e segurança.

OS Municípios e os Distritos Urbanos são compostos por um Conselho eleito por sufrágio universal direto e exercem competências nos domínios de atuação dos Condados.

De salientar ainda que, algumas das instituições nacionais são compostas por serviços regionais, a direção destes serviços compete a membros nomeados pelas autoridades locais e pelos Ministérios envolvidos.

Em 1994 foram criadas oito autoridades regionais com designação através de eleições indiretas com os fins de promoção da coordenação de autoridades públicas e acompanhamento da evolução dos programas comunitários relativos aos fundos de coesão.

3.11 Grécia

Na Grécia, as Regiões são dotadas de um Conselho Regional não eleito, cujo, Presidente é o Secretário-Geral nomeado pelo Governo, que preside dirigindo os serviços regionais

³² Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 106.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

da Administração Central desconcentrada, é ainda constituído por Representantes das restantes estruturas, associações profissionais, câmaras de comércio e Sindicatos³³.

As Regiões encontram-se sob a direção dos serviços centrais, competindo-lhe exercer funções de planeamento socioeconómico.

Os Departamentos têm a seu cargo a prestação de serviços desconcentrados da Administração Central com órgãos eleitos, nomeadamente, um Conselho, compete-lhes desenvolver a sua atividade nos sectores da Agricultura e Pescas, Emprego, Apoio Social, Hospitais, Ensino Sénior, Habitação, Vias de Comunicação e Transportes.

Os Municípios são dotados de um Conselho ao qual preside um Presidente eleito por sufrágio direto, exercem funções no âmbito do planeamento urbanístico, água e saneamento, infraestruturas, equipamentos sociais e culturais, transportes urbanos, controlo de tráfego, cemitérios, parques de estacionamento, Desporto e Lazer, construção de escolas, Ambiente, Habitação, Creches, Terceira Idade, Bibliotecas, Museus, Teatro e Turismo.

3.12 Dinamarca

Na década de 70 assistiu-se na Dinamarca à transferência de competências para a Administração Regional da generalidade das funções diretamente ligadas aos cidadãos, mantendo-se na Administração Central os Negócios Estrangeiros, a Defesa, a Polícia e a Comunicação. Assim, de acordo com a Constituição os Municípios gerem as funções que lhes dizem respeito com a supervisão do Estado³⁴.

O Condado é dotado de uma Assembleia eleita por sufrágio direto que elege o Presidente, a Assembleia organiza-se em Comissões de acordo com os assuntos que lhes competem acompanhar. As suas competências centram-se na elaboração, aprovação e

³³ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 107.

³⁴ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 109.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

gestão do Plano no âmbito da Saúde, Assistência, Ensino Secundário, Transportes Públicos, Infraestruturas Regionais, Cultura e Ambiente.

Os Municípios são dotados de um Conselho eleito por sufrágio direto, o qual elege o Presidente organizando-se depois em Comitês para desenvolver os vários assuntos.

Os Municípios têm competência no âmbito do Ensino, ação Social, Ambiente, Cultura, Desporto, Estradas Municipais, Planeamento Urbanístico, Abastecimento de Água, Saneamento, Política de Indústria e Emprego.

3.13 Suécia

A Suécia é uma Democracia Parlamentar com grande descentralização organizando-se em Distritos e Municípios³⁵.

A Lei que regula o Poder Local atribui uma competência genérica nas matérias relacionadas com a sua área e população, competindo ao Governo Central as principais políticas públicas no âmbito da Defesa, Segurança, Justiça, Ensino Superior, contudo, muitas políticas executivas foram descentralizadas para serem desenvolvidas pelos Distritos e Municípios.

Os Distritos têm um Conselho Distrital eleito por sufrágio direto, e a atividade executiva é exercida por Comitês compostos por membros eleitos pelo Conselho Distrital coordenado por um Comité Executivo, os Distritos além da competência genérica desempenham as competências que lhes forem expressamente atribuídas por Lei como a prestação de cuidados de saúde, o planeamento e promoção regional, distribuição de energia, estradas, parques, Assistência Social, Educação e Cultura.

Os Municípios têm um Conselho eleito por sufrágio direto, a atividade executiva é também exercida por Comitês compostos por membros eleitos pelo Conselho Municipal.

³⁵ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*; Lisboa; 1998; pág. 114.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O Presidente do Comité Executivo é nomeado pelo Conselho Municipal e é ele quem dirige o Município. As suas competências são ao nível do ensino, Habitação, Ambiente, Transportes, Segurança Social e competência genérica ao nível do desenvolvimento local e Cultura.

A repartição de competências entre Distritos e Municípios é feita mediante a população abrangida pela medida a executar.

Já a Administração Central exerce a sua atividade no âmbito da descentralização, através dos Conselhos Administrativos Regionais, constituídos por membros nomeados pelo Governo que exercem planeamento regional e gestão. Estas entidades supervisionam a atividade municipal.

No âmbito municipal, os serviços descentralizados da Administração Central desenvolvem atividade administrativa e Segurança Social.

4. A Descentralização na Constituição da República Portuguesa

A Constituição da República Portuguesa contém várias normas relativas à organização administrativa. Com efeito, o Título VIII da Constituição da República Portuguesa é dedicado a esta matéria consagrando o Poder Local.

A inclusão de normas de organização administrativa na Constituição da República Portuguesa deve-se ao facto desta matéria estar diretamente relacionada com Princípios e valorações próprias da Democracia e do Estado de Direito consagrados constitucionalmente e tendo em conta que o Poder Local promove a sua concretização. Com efeito, num Estado Democrático assiste-se à diversificação política e à desconcentração dos serviços e centros de decisão devendo incentivar-se a participação e inclusão dos cidadãos nas decisões que lhes dizem diretamente respeito. Assumindo-se com esta constatação também que é o papel ativo dos cidadãos que permite a melhor prossecução dos seus interesses tendo estes um contributo relevante para a formação das melhores concretizações.

A Constituição da República Portuguesa refere os fins que deve visar a conduta da Administração Pública e, para alcançar esses fins determina a mesma que a lei deve estabelecer formas de descentralização e desconcentração administrativa, devendo desta forma ser a lei a concretizar os ditames constitucionais.

A estrutura da Administração Pública tem como objetivo e pressuposto a prestação de serviços às pessoas, encontra-se por isso estruturada de modo a visar esse fim e devendo agir para a concretização do mesmo, constando que *“a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”* no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa, pelo que a Administração Pública deve estar organizada de tal modo que permita o cumprimento dessa finalidade. Portanto, a Administração Pública deve prosseguir o interesse público, utilizando para tal a forma e mecanismos designados por lei devendo adequar a sua conduta e modo de atuação ao interesse público.

4.1 A consagração Constitucional do Princípio da Descentralização

No âmbito do artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa assume-se que Portugal é um Estado unitário, devendo quanto à sua organização e funcionamento respeitar o Princípio da Subsidiariedade, o Princípio da Autonomia das Autarquias Locais e a Descentralização Democrática da Administração Pública³⁶. Com efeito, o artigo 6.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina que *“O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da Subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização da administração pública”*.

O processo descentralizador consiste na criação de pessoas coletivas públicas para exercerem a função administrativa e prosseguir as atribuições que lhes são reconhecidas através de uma maior autonomia que permita que essas entidades administrativas concretizem tais atribuições o que terá repercussão na minoria verificada dos poderes de superintendência e de tutela do mérito. A Descentralização em sentido jurídico-formal constitui uma realidade em que há transferência de competências e poderes a entidades infraestaduais, reconhecendo a existência de interesses próprios a prosseguir pelas entidades infraestaduais que fundamenta o Princípio da Descentralização correlacionando-o com o Princípio da Subsidiariedade³⁷. No entanto, a descentralização não pode violar o Princípio unitário do Estado devendo em qualquer situação e em todos os momentos garantir-se a unidade do Estado, funcionando esta enquanto critério delimitador da concretização da Descentralização Administrativa e da transferência de atribuições às entidades descentralizadas.

A transferência de atribuições da Administração Central para outras entidades públicas designadamente através dos mecanismos da descentralização³⁸ tem vários impactos, desde logo, a criação de mais órgãos aos quais serão dadas mais competências

³⁶ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo I; Coimbra Editora; 2005; pág. 77.

³⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 454.

³⁸ A transferência de competências só se verifica no caso da Descentralização Administrativa. Com efeito, na Desconcentração Administrativa verifica-se uma delegação de competências.

permitindo ter mais autonomia decisória e, por outro lado, refira-se também o fenómeno de desconcentração muito também por causa da delegação de poderes.

A Constituição da República Portuguesa atribuiu ao legislador ordinário a competência para a concretização da Descentralização, não sem lhe impor diretrizes com exceção, do devido respeito pela estrutura das Autarquias Locais e dos Princípios basilares a que deve corresponder a Descentralização sem esquecer a estrutura do Estado imposta pela Constituição da República Portuguesa. Assim, cabe-lhe determinar as técnicas mais adequadas, devendo a prossecução do interesse público ser realizado de modo mais correto e devendo as questões locais ser resolvidas por órgãos descentralizados, pois são estes órgãos os que estão mais próximos das populações.

Deste modo, com a invocação constitucional ao princípio da descentralização democrática pretendeu-se obter uma organização administrativa através de pessoas coletivas públicas diversas do Estado e com a participação dos cidadãos³⁹.

4.2 O Poder Local na Constituição da República Portuguesa

As Autarquias Locais têm uma relevante consagração na Constituição da República Portuguesa. De facto, a Constituição da República Portuguesa consagra o Poder Local e a sua concretização, bem como, as Autarquias Locais que deverão existir na organização estatal e seus órgãos⁴⁰. Deste modo, o artigo 235.º Constituição República Portuguesa determina que *“a organização democrática do Estado compreende a existência de Autarquias Locais”*. Continua ainda a afirmar que as Autarquias Locais são pessoas coletivas territoriais visando a prossecução de interesses próprios das populações respetivas⁴¹, definindo que, no Continente, as Autarquias Locais compreendem as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas, consagrando reserva de Constituição quanto à sua tipicidade. Contudo, não se limita a organização da atividade

³⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo I; Coimbra Editora; 2005; pág. 79.

⁴⁰ ALEXANDRINO, José Melo; *A Administração Local Autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika in* Direito Regional e Local; n.º 18; abril-junho de 2012; pág. 6. No entanto, a extensa consagração constitucional do Poder Local pode reprimir a consolidação da Descentralização Administrativa, sendo mesmo, potencial causadora na não concretização da Regionalização.

⁴¹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 443.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

administrativa às Autarquias Locais deixando a hipótese de não ficar a atividade administrativa apenas consignada a estas realidades. Com efeito, nomeadamente, nas grandes áreas urbanas *“a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica”*. Saliente-se, no entanto, que tal possibilidade se circunscreve às grandes áreas urbanas ficando restrito a este domínio.

A Constituição da República Portuguesa consagra também o Princípio da Subsidiariedade relativamente às competências das Autarquias Locais naquele que deverá ser o critério delimitador da atuação das Autarquias Locais no domínio local e no domínio regional exigindo-se que as competências das Autarquias Locais sejam respeitadas. Deste modo, o artigo 237.º Constituição da República Portuguesa determina que as atribuições e a organização das Autarquias Locais, e a competência dos seus órgãos são regulados com respeito pelo Princípio da Descentralização Administrativa. O Princípio da Subsidiariedade é regulador e não atributivo de competências, pelo que, atua no âmbito de atribuições e competências concorrentes. Assim, o Princípio da Descentralização está diretamente relacionado com o Princípio da Subsidiariedade. Segundo o Princípio da Subsidiariedade as funções que podem ser desempenhadas em certa instância não deverão ser desempenhadas por instância superior. Deste modo, decorre deste Princípio em conjugação com o Princípio da Descentralização que as atividades que podem ser desempenhadas de forma correta pelas Autarquias Locais não devem ser assumidas pelo Estado⁴², em correspondência também com o artigo 4.º nº 3 da Carta Europeia das Autarquias Locais.

Desta forma, a Constituição da República Portuguesa consagra a garantia da prossecução dos interesses locais pelas Autarquias Locais. Porém, importa referir que apesar de se consagrar o Princípio da Descentralização Administrativa, o Estado é unitário devendo esta realidade ser respeitada também quanto à delimitação de atribuições e definição de competências, assim, a descentralização não afeta a necessária eficácia e unidade de ação da Administração. Devendo haver uma conduta

⁴² MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 454.

de equilíbrio entre o Princípio da Descentralização e o Princípio da unidade de ação na prossecução do interesse público, por forma a conseguir uma convivência equilibrada entre os valores em presença.

A Constituição da República Portuguesa prevê então, desde a sua redação originária de 1976, as Autarquias Locais definindo-as pessoas coletivas de Direito Público de base territorial, dotadas de órgãos próprios, baseados no Princípio da Representatividade democrática, visando a prossecução dos interesses próprios das populações⁴³.

4.3 As Regiões Administrativas na Constituição da República Portuguesa

A criação das Regiões Administrativas está constitucionalmente consagrada determinando que corresponde a uma forma de Autarquia Local, estando os seus contornos desenvolvidos no artigo 255.º da Constituição da República Portuguesa. Com efeito, determina o artigo 291.º da Constituição da República Portuguesa a criação de Regiões Administrativas⁴⁴. Assim, *“enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, subsistirá a divisão distrital no espaço por elas não abrangido”*.

Deste modo, e, uma vez que, até ao momento não foram criadas as Regiões Administrativas mantém-se em vigor a disposição final e transitória no âmbito da qual continuam a existir no panorama nacional os Distritos, está por isso previsto que os Distritos apenas serão extintos aquando da criação das Regiões Administrativas.

O artigo 291.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa menciona ainda que *“haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios”*. Por fim, determina o artigo 291.º n.º 3 da Constituição da República Portuguesa que *“competê ao governador civil, assistido por um conselho, representar o Governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito”*. Atualmente, já não existe a figura do Governador Civil. Através do Decreto-Lei n.º

⁴³ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado; Lisboa; 1998; pág. 31.

⁴⁴ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 969.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

114/2011, de 30 de novembro efetuou-se a transferência das competências dos governos civis, no âmbito da competência legislativa do Governo, para outras entidades da Administração Pública, o Decreto-Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro estabelece ainda as regras e os procedimentos atinentes à liquidação do património dos governos civis e à definição do regime legal aplicável aos seus funcionários, até à sua extinção.

5. Descentralização

5.1 Descentralização. Notas introdutórias

O artigo 267.º n.º 1 e n.º 2 da Constituição da República Portuguesa consagra o Princípio da Descentralização Administrativa⁴⁵. Começa por se afirmar que a Administração Pública deverá conter uma estrutura que evite a burocratização, aproxime os serviços das populações e assegure a participação dos interessados na gestão efetiva de tais serviços. Apresentam-se, deste modo, os objetivos das entidades descentralizadas estabelecendo que são estes objetivos que devem orientar a estrutura organizativa da Administração Pública e a sua atuação. Perante estes objetivos estipula a Constituição da República Portuguesa as técnicas que o legislador ordinário deverá adotar, a saber, adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa.

Como afirma MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, descentralizar, no âmbito da Administração Pública é o processo através do qual, se distribuem tarefas por pessoas coletivas ou organizações distintas do Estado e às quais se fixa um campo de atuação, territorial ou institucional, mais limitado do que o dele, pois reconhece-se que se não deve imputar apenas à pessoa coletiva estadual a responsabilidade pela direção e prossecução das finalidades que caem no âmbito da Administração Pública⁴⁶. Assim, a Descentralização corresponde a um *“sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais”*⁴⁷. Isto porque, como afirma JOÃO CAUPERS, o Estado não tem a exclusividade de prossecução de interesse público havendo outras entidades públicas capazes de realizar o Interesse Público⁴⁸.

A Descentralização implica uma situação em que a lei concede a órgãos eleitos por uma coletividade poder de decisão sobre todos ou parte dos assuntos locais. A Descentralização está ao serviço da Democracia, servindo-a e prosseguindo-a, fazendo

⁴⁵ A Descentralização (*“Selbstverwaltung”* no Direito Alemão ou *“Local Government”* no Direito Anglo-saxão). RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 269.

⁴⁶ OLIVEIRA, Mário Esteves de; *Direito Administrativo*; Volume I; 2.ª Reimpressão; Livraria Almedina; Coimbra; 1984; pág. 183.

⁴⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 873.

⁴⁸ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 231.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

realizar o Direito de Participação dos Interessados no exercício da função administrativa. Sendo, por isso, uma concretização do Princípio do Estado Democrático. Aliás, existe Descentralização, quando o Estado transfere poderes para entes infraestaduais, diferentes daquele, que com maior ou menor autonomia prosseguem finalidades próprias⁴⁹. Trata-se de um fenómeno em que se efetua uma atribuição de poderes públicos a certa entidade infraestadual, visando a eficiência administrativa e os melhores resultados de atuação administrativa, constituindo, portanto, um mecanismo ao dispor do Estado na procura de métodos mais eficientes de satisfação das necessidades básicas da sociedade⁵⁰.

Porém, a construção do Princípio da Descentralização foi alvo de várias fases e várias teses.

Pode referir-se que o Princípio da Descentralização com a conformação que hoje conhecemos teve origem na Revolução Francesa de 1789⁵¹, mas as várias correntes sobre o fenómeno da Descentralização Administrativa, surgiram sobretudo, depois da 2.ª Guerra Mundial⁵². Iniciamos a análise pela corrente norte-americana, segundo a qual para se estar perante o fenómeno de Descentralização não é necessário estar perante entidades distintas com personalidade jurídica, podendo ocorrer o fenómeno da Descentralização no âmbito de uma organização; no essencial fala-se de descentralização territorial em detrimento de outras formas Descentralização, havendo, portanto uma exigência de efetiva difusão de poder político⁵³.

⁴⁹ PINTO; Ricardo Leite; *Referendo Local e Descentralização Política (Contributo para o Estudo do Referendo Local no Constitucionalismo Português)*; Livraria Almedina; Coimbra; 1988; pág. 21.

⁵⁰ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 23.

⁵¹ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 24. Em França a Revolução de 1789 e a motivação da Descentralização deu origem à aprovação da Lei de 10 de agosto de 1871 (relativa aos departamentos) e à Lei de 05 de Abril de 1884 (relativa às comunas) contudo, entre 1781 e 1958 houve grande instabilidade política em França tendo sido experimentados vários modelos desde a descentralização radical ao total centralismo.

⁵² CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 230.

⁵³ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 236.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Na Europa Continental, as concepções acerca da Descentralização são diversas, surgindo várias formulações sobre a temática baseadas na especificidade dos interesses locais, neste caso a Descentralização teria o seu fundamento na existência de interesses locais que deveriam ser prosseguidos pela Administração Local e que o Estado teria de respeitar. No que concerne aos interesses locais a sua prossecução seria feita pelos órgãos autárquicos cabendo, portanto às Autarquias Locais a defesa destes interesses, cuja prossecução o Estado apoiaria podendo até vigiar a sua prossecução⁵⁴, entre os Autores defensores de tal concepção encontra-se JEAN RIVERO, que defende então que para que se esteja numa situação de Descentralização é necessário verificarem-se alguns elementos. Assim, exige-se o reconhecimento da existência de assuntos locais que se distinguem dos assuntos nacionais; bem como, o reconhecimento de personalidade jurídica das coletividades, e bem assim, de autonomia financeira; acresce ainda, a necessária eleição dos órgãos locais das entidades descentralizadas pela coletividade, no entanto, por si só esta distinção entre interesses locais e interesses gerais não é uma aceção estanque, necessitando de critérios que vão divergindo de acordo com a época e o contexto, não é fácil, nem consensual, por isso, a defesa de um critério que permita delimitar os interesses gerais dos interesses locais, pois que muitas vezes decorre da vontade política, da atualidade, em última análise da vontade de uma comunidade, pelo que, desde logo, foi apontada como necessitando de outros critérios que permitissem aferir mais concretamente a ideia de descentralização, critérios estes assentes na vertente da repartição territorial do poder e, por isso, na titularidade de poderes públicos por entidades públicas distintas do Estado⁵⁵, sendo defensores desta definição de Descentralização DABIN, ZANOBINI, BURDEAU, este Autor que faz depender a descentralização do facto de os órgãos descentralizados serem detentores do poder de autorregulamentação⁵⁶.

⁵⁴ RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 269.

⁵⁵ DABIN, Jean; *Doctrine générale de l'État. Éléments de philosophie politique*; Bruxelas; 1939; pág. 304. ZANOBINI, Guido; *Corso di diritto amministrativo*, Volume III; 6.ª edição; Milão; 1958; pág. 73.

⁵⁶ BURDEAU, Georges; *Traité de Science Politique*; Tomo II; 3.ª edição; Paris; 1980; pág. 388.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Com efeito, para DABIN as conceções assentes na vertente da repartição territorial do poder fazem depender a Descentralização da dissociação da titularidade do poder para grupos sociais distintos do Estado. Para ZANOBINI *“o Estado democrático deve, por definição, inspirar o seu ordenamento nos princípios da descentralização orgânica e funcional”*⁵⁷.

Por outro lado, surgem ainda teorias fundadas numa Descentralização técnica de repartição de funções ou de competências⁵⁸. São defensores FORSTHOFF e ALVAREZ RICO que desvalorizam a necessidade de a Descentralização ser concretizada através de entidades administrativas territoriais.

Assim, ao longo dos tempos o conceito de Descentralização foi alvo de várias teorias sendo ainda apresentadas várias modalidades, não sendo, por isso, unívoco. Porém, apesar de a Constituição da República Portuguesa prever que a Administração Pública na sua estrutura deve observar o Princípio da Descentralização importa ter noção de que ainda que se concretize uma forma de organização administrativa descentralizada há decisões que cabem à Administração Central não podendo ser transferidas para domínios regionais, não se devendo permitir que a Administração Central se exclua das suas competências simplesmente porque têm a possibilidade de as transferir para órgãos Descentralizados⁵⁹.

Acrescente-se ainda que, a Administração Pública tem vários níveis, sendo aliás por isso que se permite falar em Administração Central, Administração Regional e Administração Local, que constituem a estrutura que promove a Descentralização Administrativa, sendo ainda constituída por entidades institucionais, e entidades territoriais, o que significa que são diversos os centros de poder, várias as entidades capazes de emanar decisões e ser detentoras de poder. Toda esta atividade decisória distribuída por várias entidades e diversos níveis exige organização entre eles e cooperação.

⁵⁷ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 231. Zanobini; *La décentralisation et les institutions administratives*, Paris, 1968, pág. 78.

⁵⁸ FORSTHOFF, Ernst; *Traité de Droit Administratif Allemand*; Bruxelles; 1969; pág. 662. RICO, Manuel Alvarez; *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*; Madrid; 1986; pág. 137.

⁵⁹ OLIVEIRA, Luís Valente de; *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996; pág. 31.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

A Descentralização Regional concretizada por transferência total ou parcial de serviços, implica a extinção ou redução da administração estadual periférica nos domínios regionalizados⁶⁰.

5.2 Descentralização e Centralização

A Descentralização contrapõe-se à Centralização, sendo dois sistemas de organização territorial da Administração contrapostos⁶¹. A Centralização não reconhece vida jurídica às coletividades⁶². Com efeito, a Centralização é uma forma de organização administrativa em que o exercício da função administrativa é prosseguida apenas pelo Estado-Administração⁶³.

Na esteira do que já mencionámos a Descentralização consiste num critério de repartição de competências e atribuições entre o Estado e entes distintos⁶⁴. Enquanto para VIVIEN a Centralização *“assegura a unidade na aplicação das leis, vantagem imensa, porque é uma condição da igualdade dos cidadãos perante a lei”*⁶⁵. Ao qual se contrapunha HAURIUO que afirmava que a *“descentralização é o desenvolvimento e a consequência lógica do princípio democrático da soberania nacional”*. Afirmava ainda que a descentralização está em atribuir *“a administração local e a administração de interesses especiais a autoridades locais ou especiais designadas diretamente pelo corpo eleitoral, isto é, pelo Soberano”*⁶⁶.

⁶⁰ MOREIRA, Vital, GUEDES, Ana Cláudia; *Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado – Documento de Enquadramento Preliminar*; Norte 2015 – Grupo de Perspectiva: As Instituições – Atelier Temático: Serviços Desconcentrados; Maio de 2005; pág. 20.

⁶¹ Enquanto que na Concentração e Desconcentração está-se no âmbito da mesma pessoa coletiva na Centralização e Descentralização está-se no âmbito de várias pessoas coletivas em simultâneo.

⁶² RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 268.

⁶³ SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado Matos; *Direito Administrativo Geral*; Tomo I; 3.ª Edição; D. Quixote; Lisboa; 2008; pág. 145.

⁶⁴ OLIVEIRA, Mário Esteves de; *Direito Administrativo*; Volume I; 2.ª Reimpressão; Livraria Almedina; Coimbra; 1984; pág. 183.

⁶⁵ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 232.

⁶⁶ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 234.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Contudo, FREITAS DO AMARAL refere um elemento importante, trazendo a referência à Descentralização no plano político-administrativo. Assim, há Descentralização em sentido político-administrativo quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente eleitos pelas respetivas comunidades, quando a Lei os considere independentes no contexto das suas atribuições e competências, e quando estejam sujeitos a formas atenuadas e tutela administrativa, em regra, restritas ao controlo da legalidade⁶⁷.

Significa isto que, há Centralização no plano político-administrativo, nas palavras de FREITAS DO AMARAL quando os órgãos das Autarquias Locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao Partido Único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito.

Assim, nota-se que, a Descentralização implica autonomia e independência em relação ao Governo e aos Partidos Políticos, não devendo estar sujeita a recurso hierárquico, e constituindo ainda, uma democracia local efetiva.

Para MARCELLO CAETANO a Descentralização Administrativa respeita a entidades territoriais⁶⁸. Assim, haverá Descentralização para este Autor, quando determinados interesses locais sejam competência de pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia, que assim atuam livremente no âmbito dos poderes legais estando a sua atuação apenas abrangida pela fiscalização da legalidade. O que significa que enquanto a Centralização se processa pela hierarquia a Descentralização processa-se pela autonomia e Personalidade Jurídica⁶⁹. Assim, a Centralização é o modelo organizativo que contempla as atribuições de interesse público numa só entidade.

5.3 A Terceira via de Charles Eisenmann

No entanto, EISENMANN defende uma outra via que não correspondente exatamente à Descentralização ou à Centralização.

⁶⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 874.

⁶⁸ CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 248.

⁶⁹ CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 249.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Este Autor, EISENMANN, cuja orientação acerca da temática sobressai, defende que pode haver Descentralização, Semi-Descentralização e Centralização, dependendo da autonomia das entidades Locais. Assim, na Semi-Descentralização os órgãos centrais podem controlar o mérito da atuação dos órgãos dos entes locais; enquanto na Descentralização não é possível qualquer intervenção que não seja uma verificação da legalidade do comportamento.

Assim a Semi-Descentralização é o terceiro tipo de organização territorial da Administração⁷⁰. Deste modo defende Eisenmann a Semi-Descentralização que é um modelo misto, composto que constitui uma combinação dos princípios contrapostos da Descentralização e da Centralização. Consiste em atribuir o poder de decidir os assuntos que interessam a uma certa circunscrição territorial, conjuntamente a essa circunscrição territorial e com uma autoridade estatal, portanto, atribuição de poderes conjuntamente a um órgão do Estado e a um “órgão local”, o que significa que a tomada de decisões nestas situações exige o consentimento de ambos⁷¹.

5.4 Descentralização Política e Descentralização Administrativa

Como já foi feita referência faz-se a distinção entre várias modalidades de Descentralização. Uma destas distinções refere-se à Descentralização Administrativa e a Descentralização Política.

A Descentralização Administrativa incide exclusivamente sobre a função administrativa do Estado, enquanto a Descentralização Política vai além da função administrativa sendo, portanto, mais abrangente⁷². Para JORGE MIRANDA, a descentralização política envolve a atribuição de funções políticas. Portanto, a Descentralização Política não incide apenas sobre a função administrativa⁷³ atribuindo ainda a função política a tais

⁷⁰ EISENMANN, Charles; *Cours de Droit Administratif*; Tome I; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; 1982; pág. 286.

⁷¹ EISENMANN, Charles; *Cours de Droit Administratif*; Tome I; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; 1982; pág. 287.

⁷² CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 245.

⁷³ ZANOBINI, Guido; *L'amministrazioni locale*; 2.ª edição; Pádua; 1935; pág. 13. DABIN, Jean; *Doctrines générales de l'État. Éléments de philosophie politique*; Bruxelas; 1939; pág. 304.

entidades. Para FREITAS DO AMARAL é nesta atribuição de poderes legislativos próprios que se passa a estar não no âmbito de uma descentralização administrativa passando a estar-se no âmbito de uma descentralização política.

Assim, quando falamos em Descentralização de Competências através da atribuição de competências às Autarquias Locais ou através do Processo de Regionalização referimo-nos a Descentralização Administrativa, uma vez que, não inclui a atribuição de poderes políticos. Contudo, em Portugal existem situações de Descentralização política, referimo-nos neste caso à Região Autónoma da Madeira e à Região Autónoma dos Açores. A Descentralização diz-se Descentralização Política, quando ao suplantar estes poderes administrativos implicar a possibilidade de aprovação de Legislação de aplicação local ou regional, ainda que com os limites fixados por Lei.

5.5 Descentralização e Desconcentração.

A Desconcentração é um fenómeno interno do Estado, distinguindo-se da Descentralização por nesta haver reconhecimento de outras Pessoas Coletivas Públicas⁷⁴. O Princípio da Desconcentração Administrativa está previsto no artigo 267.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. A atividade administrativa é exercida em parte pelo Estado (administração estadual) e em parte por entidades independentes do Estado (Administração Autónoma)⁷⁵. Assim, a Administração Autónoma consiste na existência de pessoa coletivas diversas do Estado e que prosseguem interesses das coletividades que as constituíram⁷⁶. A Desconcentração é uma técnica jurídico-administrativa em que se atribuem poderes de decisão, de preferência através de legislação a órgãos que não os da Administração Central. Já a desconcentração territorial é aquela que é feita baseada em determinadas áreas do território. Pode falar-se ainda em desconcentração territorial regional que se concretiza num processo que tem como pressuposto a divisão do território em regiões e a atribuição de poderes a órgãos destas.

⁷⁴ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 258.

⁷⁵ CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 10.ª edição; Âncora Editora; 2009; pág. 120.

⁷⁶ CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 10.ª edição; Âncora Editora; 2009; pág. 134.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

A estas entidades caberiam desde logo a coordenação regional da atividade administrativa estadual⁷⁷.

Deste modo, HAURIUO restringe a desconcentração a uma *“repartição geográfica do poder central do Estado”*. Assim, trata-se apenas da passagem do poder de decisão para outros escalões da organização, ainda que, toda ela se situe no mesmo local e, faça parte da mesma Administração Central. Podendo afirmar-se, então, como GURNAY defende que a Descentralização se restringe às situações que concretizem realidades com órgãos escolhidos pelos interessados⁷⁸.

Pode dizer-se que, no geral a Descentralização diferencia-se da Desconcentração por envolver o reconhecimento de Personalidade Jurídica, mas há Autores que apontam outras diferenças como a maior autonomia dos órgãos descentralizados em relação aos órgãos desconcentrados e a sujeição dos órgãos desconcentrados ao poder hierárquico de órgãos centrais, ao contrário do que ocorre com os órgãos descentralizados.

Em países como a França ou os países anglo-saxónicos muitos Autores não aceitam a distinção entre Descentralização e Desconcentração e os que a aceitam consideram a Desconcentração uma simples modalidade da Descentralização. Em Portugal, MARTINHO NOBRE DE MELO não fazia uma distinção entre os dois fenómenos, para este Autor Descentralização era *“toda a transferência de poderes, atribuições e serviços de órgãos centrais para órgão locais, quer se trate de agentes hierárquicos quer de organismos autárquicos, realizada sob a unidade da lei estadual”*⁷⁹.

Por seu lado, MARCELLO CAETANO apresentou-se adepto da distinção entre as duas realidades ao dizer que: *“o alargamento da competência de uma autoridade dependente do Governo, e que permanece nessa dependência quanto às novas atribuições conferidas, é uma simples desconcentração”*⁸⁰. Esta posição é acompanhada por grande

⁷⁷ OLIVEIRA, António Cândido de; *40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal* in *Direito Regional e Local*; 01; janeiro-março; 2008; pág. 5.

⁷⁸ GOURNAY, Bernard; *Introdução à Ciência Administrativa*; Lisboa; pág. 157.

⁷⁹ MELO, Martinho Nobre de; *Noção Jurídica de Descentralização* in *O Direito – Antologia de Estudos Jurídicos Publicados nas suas Páginas*; Volume II; Lisboa; 1968; pág. 199.

⁸⁰ CAETANO Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 254. QUEIRÓ, Afonso; Descentralização in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*; Volume III; 1990; pág. 569. CORREIA, J. M. Sérvulo – *Noções de Direito Administrativo*; Volume I; Editora Danubio, Lda.; Lisboa; pág. 132.

parte dos Autores. Assim, AFONSO QUEIRÓ, SÉRVULO CORREIA, ESTEVES DE OLIVEIRA, FREITAS DO AMARAL e MARCELO REBELO DE SOUSA, defendem que a distinção deve ser feita, dizendo que se trata de Princípios organizativos com aplicação distinta, se por um lado se trata de um contexto global da Administração Pública, por outro lado, trata-se do contexto interno de cada entidade pública.

E a exceção é apresentada por CASALTA NABAIS que defende que falta à Administração indireta do Estado o reconhecimento de “*verdadeiros espaços autonómicos*”⁸¹. Outra exceção é apresentada por PAULO OTERO, este Autor defende que o ponto fulcral da desconcentração não é o desenvolvimento de competências no âmbito da mesma pessoa coletiva, mas antes o processo de repartição de competências pelos órgãos⁸².

No entanto, contraposto a estes Autores JOÃO CAUPERS afirma que simplificava se fosse reservado o termo descentralização para a Administração Autónoma e desconcentração ficasse reservada para o âmbito organizativo do Estado, abrangendo a Administração direta desconcentrada como a Administração Indireta. Assim é porque, deve tratar-se globalmente o conjunto da Administração Pública do Estado; e, porque, mais do que verdadeira posição do poder por centros de decisão, existem sobretudo técnicas de repartição de tarefas cuja determinação e controlo o Estado não deixa escapar⁸³.

A Racionalização do sistema da Administração Central implica uma redistribuição de competências no âmbito da Administração Central, da Administração Regional e da Administração Local. Contudo, torna-se premente também uma reestruturação da Administração desconcentrada por forma a que os serviços periféricos possam ser integrados em serviços desconcentrados regionais. Ora, para tal, torna-se imprescindível promover a articulação dos serviços desconcentrados com a Administração Regional; por outro lado, importa fazer coincidir a competência geográfica dos serviços desconcentrados com a delimitação da Região Administrativa. Tudo isto permitirá à Administração Central conhecer melhor as condicionantes

⁸¹ NABAIS, J. Casalta; *Considerações sobre a Autonomia Financeira das Universidades Portuguesas*; Coimbra; 1987; pág. 11.

⁸² OTERO, Paulo; *A competência delegada no Direito Administrativo Português*; Lisboa; 1987; pág. 107.

⁸³ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 263.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

regionais e as necessidades locais ficando com uma ideia mais real da envolvimento regional⁸⁴.

Assim, podendo-se contribuir para a unidade nacional que exige uma atuação cooperante entre a Administração Pública, o que quer dizer também, entre a Administração Indireta e a Administração Autónoma. Para a concretização deste sistema organizativo torna-se essencial a uniformização de competências dos diversos serviços.

Deste modo, pode afirmar-se que, a Desconcentração reveste apenas a organização interna de um determinado serviço estatal, de uma pessoa coletiva pública. Trata-se de um mesmo contexto de uma mesma pessoa coletiva, de uma relação interorgânica. Por seu lado, a Descentralização importa a distribuição de competências para entidades e órgãos distintos.

Desta forma, FREITAS DO AMARAL, bem conclui que, a Centralização e Descentralização têm a ver com a unicidade ou pluralidade de pessoas coletivas públicas, enquanto a Concentração e Desconcentração estão relacionadas com a repartição de competências pelos diversos níveis da hierarquia no interior de cada pessoa coletiva pública⁸⁵.

No entanto, a desconcentração pode confundir-se com Descentralização quando se trate de distribuir competências de órgãos centrais para órgãos da periferia. Porém, enquanto a desconcentração visa a desburocratização dos serviços e mais eficiência consequentemente, a descentralização pretende toda uma formação de vontade independente dos órgãos centrais estatais promovendo interesses próprios de uma determinada comunidade inserida num dado espaço com projetos específicos. A desconcentração deve garantir uniformidade de tratamento às solicitações devendo limitar-se a assegurar as funções que o Estado quer assegurar em paridade de condições e em relação a todos.

⁸⁴ Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território; *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*; Lisboa; 1998; pág. 35.

⁸⁵ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 835.

Ainda, como refere JEAN RIVERO importa distinguir o fenómeno da deslocalização em que certos serviços são retirados do centro do Poder Central, mas que se refere apenas à localização dos mesmos⁸⁶.

5.6 Descentralização Administrativa. A Descentralização Territorial

Importa agora analisar a Administração Pública na sua componente de Descentralização Territorial. Assim, grande parte dos Autores defendem que se não coloca no mesmo nível a Descentralização Territorial e a Descentralização Funcional defendendo que esta não salvaguarda o Princípio democrático que a descentralização visa prosseguir.

Aliás, muitos são os Autores que consideram que a Descentralização é necessariamente uma Descentralização Territorial constituindo esta a efetiva descentralização conforme consagrada na Constituição da República Portuguesa e aquela que obtém os fins da Descentralização Administrativa. Assim, a descentralização administrativa conforma a Administração Autónoma do Estado que constitui a existência de pessoas coletivas dotadas de personalidade jurídica com autonomia e independência quanto às suas decisões e atuação administrativa na prossecução dos interesses que lhes incumbem e perante a transferência de atribuições que lhes é feita. Ora, tendo em conta que na base da existência destas entidades está a prossecução de interesses que dizem respeito a determinadas comunidades e pretende-se uma atuação mais adequada justamente por estar mais próxima das situações que exigem a sua atuação, então, parece que há uma correlação com uma dada comunidade e um dado espaço com interesses circunscritos aos mesmos. Defendemos então que uma Descentralização Administrativa acarreta necessariamente uma Descentralização Territorial. Assim o é, porquanto, o território é o elemento que nos permite de forma mais adequada e ajustada à realidade circunscrever uma delimitação da atuação das entidades descentralizadas.

A Descentralização não se assume de uma maneira apenas. Aqui chegados importa referir que há a considerar várias fases de Descentralização: numa primeira fase destaca-se uma correspondência entre descentralização e autogoverno municipal;

⁸⁶ RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 269.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

posteriormente poderá verificar-se a descentralização como uma descentralização corporativa; seguidamente, tenderá a existir uma “nova descentralização” em que se confundem os conceitos de descentralização e desconcentração; por último então, obtém-se a ideia de descentralização territorial⁸⁷. Esta significa o retorno ao que inicialmente se entendia por descentralização procurando coincidir com a autonomia.

A Descentralização traduz-se na ideia de que existem necessidades coletivas que se enquadram em comunidades de substrato local ou territorial ou entidades diversas do Estado que devem ser satisfeitas pelos próprios interessados, através dos seus órgãos que são igualmente por eles eleitos. Contudo, não pode ter o efeito restritivo de ser considerada simples Princípio instrumental em relação à participação dos interessados na função administrativa⁸⁸.

Assim, como bem defende BAPTISTA MACHADO não pode haver uma Descentralização simplesmente participativa, ou seja, aquela que se baseia na participação dos corpos sociais na elaboração dos projetos, programas e medidas que afetam os interesses dos respetivos membros. Apenas se a Descentralização se fundar não só em participação mas também em autonomia, o que significa ausência do poder de direção por parte do Estado, a Descentralização conseguirá obter o seu pleno significado.

Assim, a Descentralização apenas se concretiza na sua plenitude quando utilizada no exercício do Princípio da Participação e da Autonomia, servindo estes Princípios, paralelamente à ausência do poder de direção do Estado⁸⁹.

Para FREITAS DO AMARAL releva fazer a distinção entre a descentralização territorial, a Descentralização institucional e a Descentralização associativa. No entanto, conclui este Autor que só se pode afirmar que existe verdadeira descentralização perante um fenómeno de existência de descentralização territorial. De resto o que há é devolução

⁸⁷ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 45. Assim, primeiramente, atribuem-se competências e liberdade eleitoral aos municípios e aos municípios; a descentralização corporativa surge como uma expansão do conceito passando o mesmo a englobar corporações públicas e outras entidades; a “nova descentralização” consistiu em abranger no conceito de Descentralização os institutos públicos e s estabelecimentos públicos (“descentralização técnica ou por serviços” ou “descentralização institucional ou funcional”).

⁸⁸ CORREIA, J. M. Sérvulo; *Noções de Direito Administrativo*; Volume I; Editora Danubio, Lda.; Lisboa; pág. 126.

⁸⁹ CORREIA, J. M. Sérvulo; *Noções de Direito Administrativo*; Volume I; Editora Danubio, Lda.; Lisboa; pág. 129.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

de poderes que constitui outra realidade. Com efeito, enquanto a descentralização institucional está relacionada com os Institutos Públicos e empresas públicas, por sua vez, a descentralização associativa está relacionada com as associações públicas⁹⁰.

Em relação aos graus de descentralização defende FREITAS DO AMARAL os seguintes: pode considerar-se a simples atribuição de personalidade Jurídica de Direito Privado; a atribuição de personalidade jurídica de Direito Público. Por outro lado, admite-se para além da atribuição de personalidade jurídica de Direito Público a atribuição de autonomia administrativa; existindo ainda a possibilidade de registar-se uma situação em que além da personalidade jurídica de Direito Público, e autonomia administrativa existe a atribuição de autonomia financeira; pode também considerar-se a personalidade jurídica de Direito Público, a autonomia administrativa, a autonomia financeira e ainda a atribuição de poderes regulamentares; ou ainda reunir-se a personalidade jurídica de Direito Público, a autonomia administrativa, a autonomia financeira, os poderes regulamentares e ainda atribuição de poderes legislativos próprios.

Para BRIAN SMITH, os indícios a ter em conta para obter o ponto de situação de Descentralização estão relacionados com o número de níveis da Administração; e (in)existência de um sistema de coordenação baseado na criação da figura do Prefeito; a análise aos assuntos que são alvo de Descentralização, ou seja, que estão sob a responsabilidade das entidades administrativas descentralizadas; a (in)existência de uma enumeração fechada das atribuições autárquicas; a titularidade de poderes regulamentares; o peso das despesas locais no total da despesa pública; e a percentagem de funcionários das entidades descentralizadas no total dos funcionários públicos⁹¹.

⁹⁰ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 878.

⁹¹ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 241

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Com efeito, o significado do fenómeno da Descentralização não é unívoco, MARCELLO CAETANO não atribuía importância essencial à representatividade dos órgãos autárquicos como condição da descentralização administrativa⁹².

Já FESLER, faz notar que o nível de Descentralização se pode apurar através da frequência com que os dirigentes das entidades descentralizadas têm de solicitar orientações ou prestar contas aos serviços centrais; a sujeição das decisões de órgãos descentralizados a recurso hierárquico; o âmbito das competências materiais e a quantidade e variedade das decisões⁹³. Portanto, assiste-se à atribuição de relevância à Autonomia.

Já para M. DIMOCK e G. DIMOCK tudo depende das competências atribuídas aos funcionários de cada entidade descentralizada, que pode variar da simples possibilidade de dar a conhecer o caso ao superior até à possibilidade de decidir sobre a matéria sem informar o superior⁹⁴.

Ainda GUIMARÃES PEDROSA introduz dois pontos a tomar em consideração *“o número e importância das atribuições deixada aos corpos locais”* e *“a falta de ingerência do governo ou dos seus agentes no exercício dessas atribuições”*⁹⁵. Assume, por isso, particular relevância a qualificação das atribuições e a autonomia.

Por sua vez, JOÃO CAUPERS entende que não pode haver verdadeira Descentralização sem reconhecimento do poder de decisão. Deste modo, entende que a Descentralização é caracterizada por dois fatores determinantes: a importância das decisões tomadas pelos órgãos descentralizados e a solidez de tais decisões defendendo que uma decisão é mais sólida quanto menor for a hipótese de ser alterada por uma autoridade administrativa exterior à organização⁹⁶.

⁹² CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 248.

⁹³ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 240.

⁹⁴ DIMOCK, Marshall E. e DIMOCK, G.; *Public Administration*; 5.ª edição, Nova Iorque; 1983; pág. 39.

⁹⁵ PEDROSA, Guimarães; *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*; 2.ª edição; Coimbra; 1908; pág. 423.

⁹⁶ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 242.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

A Descentralização consiste então em centros dotados de poder de decisão, enquanto poder de manifestar e executar uma vontade sem sujeição a intervenção de outras instâncias administrativas. Mas é o próprio JOÃO CAUPERS a trazer à colação o problema que suscita esta definição, é que assim qualquer Administração é Descentralizada variando apenas o nível de Descentralização.

Já J. BAPTISTA MACHADO indica que são pressupostos da Descentralização Territorial o reconhecimento pelo Estado de coletividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; a forma de gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanadas das coletividades; e o controlo administrativo sobre estes órgãos exercidos pelo Estado⁹⁷.

Assim, a Descentralização Administrativa concretizada através de entidades infraestaduais no respeito pelo Princípio da Autonomia Local corresponde à Administração Autónoma do Estado, tendo como características essenciais a “autodeterminação” que corresponde à capacidade de formar a sua própria diretriz sem submissão a ordens superiores; e a autorresponsabilidade por não haver submissão do mérito das decisões destas entidades ao controlo da administração estadual⁹⁸. Pode dizer-se então que, perante estas características a Administração Autónoma corresponde a uma Administração Descentralizada.

Ainda, a teoria económica tradicional indica que a existência da administração descentralizada verifica-se dada a necessidade existente de se produzir bens e serviços com consumo territorialmente circunscrito⁹⁹. Daqui resulta que a responsabilidade pela existência de determinados bens e certos serviços deve ficar inculcada nas entidades administrativas que estão diretamente adequados e aptos à sua disponibilização.

Assim, a disponibilização dos bens é mais eficazmente realizada perante um sistema descentralizado já que, a produção dos bens está mais disponível junto daqueles que deles vão beneficiar; efetivamente, a produção de bens públicos e semipúblicos deve estar ligado a um aproveitamento com base no território, devendo orientar-se pelo

⁹⁷ MACHADO, J. Baptista; *Participação e Descentralização; Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*; Almedina; Coimbra; 1982; pág. 27.

⁹⁸ MOREIRA Vital; *Administração Autónoma e Associações Públicas*; Coimbra Editora; Coimbra; 2003; pág. 126.

⁹⁹ BENTO, Inês Pisco; *Da Descentralização Administrativa à “fragmentação funcional”: contributo para a análise da provisão pública da Educação* in *Scientia Iuridica*; número 327; Braga; setembro-dezembro de 2011; pág. 524.

Princípio do benefício numa vertente territorial, o que implica mais competitividade; sendo implementado de forma mais adequada um sistema de controlo e fiscalização da correção da atividade financeira¹⁰⁰.

5.7 A Descentralização Territorial e a Descentralização Funcional.

A Descentralização Territorial distingue-se da Descentralização Funcional. A partir da década de trinta do século XX defendeu-se a existência da Descentralização territorial e descentralização funcional, enquanto realidades distintas, esta também designada descentralização por serviços, surgindo como duas realidades abrangidas pela Descentralização. Assim, surgem favoráveis a esta teoria ZANOBINI e DABIN¹⁰¹. A conceção fundada numa descentralização técnica de repartição de funções ou competências baseia-se numa descentralização mais técnica baseada em regras técnico-jurídicas. Assim, consistiria em atribuir uma atividade determinada a uma pessoa moral sob a forma de estabelecimento público¹⁰².

De acordo com esta teorização os processos descentralizadores são a personalidade jurídica e a autonomia. No entanto, refere-se ainda que estes instrumentos estão também presentes na devolução de poderes¹⁰³. O que efetivamente, distingue estas duas realidades é a existência de órgãos territoriais eleitos pelo povo diretamente, e que definem o seu rumo político-administrativo¹⁰⁴.

Acerca desta situação DUGUIT disse que a Descentralização Funcional vinha resolver o a questão *“da conciliação do número crescente de serviços públicos com a proteção do indivíduo contra a onipotência dos governos e o livre desenvolvimento das energias individuais”*.

¹⁰⁰ ROCHA, Joaquim Freitas da; *Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais nos 30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências*; edição do Governo Civil de Braga; Coimbra; Coimbra Editora; 2007.

¹⁰¹ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994, pág. 235.

¹⁰² VEDEL, Georges; *Droit Administratif*; Presse Universitaires de France; Tome Second; 1959; pág. 417.

¹⁰³ CORREIA, J. M. Sérvulo – *Noções de Direito Administrativo*; Volume I; Editora Danubio, Lda.; Lisboa; pág. 129.

¹⁰⁴ PINTO; Ricardo Leite; *Referendo Local e Descentralização Política (Contributo para o Estudo do Referendo Local no Constitucionalismo Português)*; Livraria Almedina; Coimbra; 1988; pág. 16.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Em Portugal, o termo Descentralização Funcional não foi aceite desde logo. MARCELLO CAETANO distinguia a Descentralização Funcional que relacionava à criação dos institutos públicos distinguindo-o das Autarquias Locais.

Ainda, JORGE MIRANDA distingue entre Descentralização Administrativa primária e Descentralização Administrativa Secundária, entendendo ser a primeira *“atribuição, por via constitucional ou legislativa, de funções administrativas a pessoas coletivas de Direito Público”*, já a outra seria uma correspondência da permissão legal de transferência de poderes administrativos de pessoas coletivas de Direito Privado e com regime administrativo.

Quanto à Descentralização Funcional (Institucional) pode dizer-se que tem como principal objetivo dar resposta às crescentes necessidades de carácter técnico resultantes do alargamento da intervenção económico-social do Estado.

A Descentralização Administrativa será então uma Descentralização Funcional na medida em que se constata uma delegação de tarefas administrativas que seriam da competência da Administração Central para entidades administrativas autónomas.

As principais características da Descentralização Funcional estão relacionadas com o facto de os entes que caracterizam a descentralização funcional serem entes criados a nível estatal; os recursos económicos destes entes têm origem estatal; a sua finalidade é criação de organismos de administração indireta estatal¹⁰⁵.

Salienta-se ainda que, um critério que por ser utilizado quanto à repartição de atribuições entre os órgãos do Estado e os órgãos regionais está relacionado com a distinção entre uma *“administração de conceção”* e uma *“administração de gestão”*, ou a denominada *“administração regulativa”* e *“administração de prestação”*. Assim, a Administração Central e os serviços periféricos do Estado teriam atribuições relativas a funções de conceção ou regulativas já os órgãos autónomos regionais teriam atribuições relativas a competências de gestão ou de prestação¹⁰⁶. Assim, a descentralização pode

¹⁰⁵ VAZ, Manuel Afonso; *Regionalização Total ou Descentralização Parcial - A Problemática Constitucional das Regiões Autónomas – Coloquio*; Direito e Justiça; Volume X; 1996; Tomo 1; pág. 92.

¹⁰⁶ VAZ, Manuel Afonso; *Regionalização Total ou Descentralização Parcial - A Problemática Constitucional das Regiões Autónomas – Coloquio*; Direito e Justiça; Volume X; 1996; Tomo 1; pág. 98.

ser territorial, institucional, dando origem a institutos públicos e empresas públicas e associativa, dando origem a pessoas coletivas de carácter associativo, como as associações públicas e as Universidades Públicas.

Contraposta à Descentralização Territorial existe a Descentralização não Territorial, também conhecida como devolução de poderes. Esta forma de descentralização consiste na permissão para prosseguir atribuições autorizadas por parte da Administração Central a entidades que não pertencem à Administração Central, podendo estas condutas administrativas ser prosseguidas por pessoas coletivas de Direito Privado¹⁰⁷.

5.8 Vantagens da Descentralização

A Descentralização aproxima a Administração Pública dos cidadãos, favorecendo iniciativas locais, incrementa os vínculos sociais e fomenta a sensibilidade daquela aos problemas dos cidadãos e às necessidades destes¹⁰⁸.

A Descentralização, segundo FREITAS DO AMARAL garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político, proporcionando a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses, não se podendo olvidar que a participação é um dos grandes objetivos do Estado moderno, permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas, facilitando a mobilização das iniciativas e das energias locais para as tarefas de Administração Pública, deste modo, a descentralização administrativa promove uma maior democraticidade concretizando o Princípio Democrático, por outro lado, importa referir que proporciona em princípio, medidas mais vantajosas em termos de custo-eficácia¹⁰⁹.

¹⁰⁷ SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado Matos; *Direito Administrativo Geral*; Tomo I; 3.ª Edição; D. Quixote; Lisboa; 2008; pág. 146.

¹⁰⁸ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994.

¹⁰⁹ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 875.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Também MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, dá relevo ao papel da Descentralização ao demonstrar que é o modelo organizativo que melhor serve a eficácia e funcionalidade da Administração. Este propósito assenta na especialização técnica que as tarefas da Administração Pública exigem, e que se consegue através da Descentralização, para tal sendo importante a criação de entidades diversas do Estado para realizar essas tarefas com autonomia de decisão e atuação face ao Estado. Evita-se, por isso, tomada de decisões rígidas encetada pela Administração Central que não conhece de modo tão correto o circunstancialismo em causa¹¹⁰. Com efeito, já um modelo assente na Centralização apresenta decisões mais rígidas sem se adaptarem às necessidades e concretas situações apresentadas¹¹¹, enquanto, a Descentralização permite que as decisões acerca de certas matérias relativas a comunidades locais possam ser efetivadas pelas suas comunidades, porquanto são estas as beneficiárias principais, tratando-se por isso de assuntos exclusivos dos interessados e desse modo, por eles devem ser tomadas as decisões, relativas a eles já que são estes os que melhor conhecem as questões que em concreto se colocam, Desta forma, a Descentralização permite a aproximação dos serviços à população concretizando o Princípio da Prossecução do Interesse Público e o Princípio da Subsidiariedade. A Descentralização permite uma resolução mais rápida das situações apresentadas pelos cidadãos que evitam a demora que acarreta enviar as situações a entidades da Administração Central e a resposta que estas demoram a dar por terem entre mãos inúmeras situações¹¹². Efetivamente, a Descentralização permite evitar a burocratização, ou seja, demoras e formalidades sem qualquer utilidade evitando com esses formalismos inúteis alimentar a máquina administrativa com bloqueios e distorções¹¹³.

Importa conciliar a necessidade de aproximar a Administração Pública aos cidadãos com a criação de núcleos que correspondem aos serviços da Administração Pública que

¹¹⁰ OLIVEIRA, Mário Esteves de; *Direito Administrativo*; Volume I; 2.ª Reimpressão; Livraria Almedina; Coimbra; 1987; pág. 190.

¹¹¹ BURDEAU, Georges – *Traité de Science Politique*; Livrarie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris; pág. 374.

¹¹² OLIVEIRA, Luís Valente de; *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996; pág. 89.

¹¹³ MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 581.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

tenham poder de decisão e que possam efetivamente desenvolver as suas atribuições com autonomia, incentivando a participação cívica.

Isto significa que ainda que seja importante a aproximação da Administração Pública aos cidadãos se esta aproximação não corresponder a entidades descentralizadas com poder de decisão continua a dependência aos centros de decisão e à Administração Central não se obtendo os verdadeiros intentos a que se propõe a caminhada para a Descentralização. Deve, no entanto, procurar que seja equivalente a Desconcentração consagrada em cada espaço territorial e, simultaneamente, deve também procurar-se que a representatividade das competências desconcentradas seja igual em cada Região Administrativa. Com efeito, *“o país faria imenso pela sua competitividade e não só se conseguisse reformar o Estado central e dar-lhe racionalidade territorial, isto é, uma organização política e administrativa territorialmente conexa, e se, em simultâneo, conseguisse que a reforma do sistema político lhe trouxesse um poder político representativo dos eleitores dos diversos territórios de interesse”*¹¹⁴.

Quanto à necessidade de se atribuírem competências aos órgãos locais para a prossecução de interesses considerados de uma certa comunidade local, MARCELLO CAETANO faz sobressair o facto de a facilidade de comunicação dos núcleos populacionais dispersos no território permitirem aproximar-se todos esses centros de decisão e, conseqüentemente, esses interesses locais passam a ter características nacionais¹¹⁵.

Acresce ainda que tratando-se de situações cada vez mais complexas, exigem um nível de especialização não antes exigido, acarretando ainda custos acrescidos o que traz ao debate a questão financeira dos órgãos descentralizados. Com efeito, traduz-se na opção pela prossecução do interesse público de certas comunidades pelas entidades melhor qualificadas¹¹⁶.

¹¹⁴ COSTA, Leonardo; O território, nós, o Estado, a despesa pública, a competitividade e o princípio da Subsidiariedade: deslocalizar, desconcentrar, contratualizar e descentralizar o Estado; 2006; pág. 4.

¹¹⁵ CAETANO, Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 250.

¹¹⁶ BURDEAU, Georges – *Traité de Science Politique*; Livrarie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris; pág. 373.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

A Descentralização favorece o Princípio Democrático, que a nível constitucional pode ser concretizado de três formas: a democracia representativa (através dos órgãos deliberativos e dos órgãos executivos); a democracia semidirecta (através do referendo) e a democracia direta nas freguesias de população diminuta (assembleia de freguesia)¹¹⁷.

Num país como Portugal a Descentralização poderá funcionar como mecanismo de desenvolvimento e promoção de igualdade. Efetivamente, Portugal apesar das suas pequenas dimensões é um país assimétrico relativamente, aos fenómenos demográficos, aos fatores produtivos, aos mecanismos de industrialização e de integração das economias locais¹¹⁸. Tem-se constatado ainda que os pólos dinamizadores da economia estão localizados nas zonas que correspondem aos lugares cimeiros de hierarquia urbana¹¹⁹. Deste modo, a Descentralização será o melhor instrumento para que de potencie o desenvolvimento de cada zona enquanto área diferenciada das restantes, permitindo combater as assimetrias regionais e aproveitar os recursos endógenos e as potencialidades e sinergias de cada Região tendo como referência as características apresentadas por cada Região Administrativa.

Com efeito, a União Europeia tem-se debatido por uma concretização da Descentralização e autonomia local para permitir aos cidadãos tomarem as decisões que lhes digam respeito e manter proximidade aos serviços públicos.

Por outro lado, a Descentralização significa responsabilização, partindo do pressuposto de que quem decide tem de fundamentar as suas decisões estando o decisor mais próximo das pessoas sobre quem recai as decisões mais facilmente se consegue obter os esclarecimentos devidos. Importa também referir que, a Descentralização, representando uma diversificação dos centros de poder, implica coordenação de competências descentralizadas no contexto regional.

¹¹⁷ MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 447.

¹¹⁸ JACINTO, Rui; *As Regiões Portuguesas, a Política Regional e a Reestruturação do Território* in *Cadernos de Geografia*; n.º 12; 1993; Coimbra; F.L.U.C.; pág. 26.

¹¹⁹ JACINTO, Rui; *As Regiões Portuguesas, a Política Regional e a Reestruturação do Território* in *Cadernos de Geografia*; n.º 12; 1993; Coimbra; F.L.U.C.; pág. 29.

Com efeito, a Descentralização promove o desenvolvimento num momento em que importa implementar um desenvolvimento sustentável baseando-se numa *“filosofia determinada para uma concepção da problemática global, há que concretizar propostas de actuação desde todos os níveis de decisão, conforme o Princípio da Subsidiariedade, até chegar à escala local. Isto deve fazer-se reconhecendo sistematicamente as peculiaridade socioculturais de cada folha humana, pela qual não existe uma fórmula unívoca nem exportável que garanta o encaminhamento para um desenvolvimento sustentável”*¹²⁰.

Posto isto, pode afirmar-se que um dos argumentos utilizados a favor da Centralização é a racionalidade, a correção e a eficácia da aplicação do dinheiro, daí que, para a defesa da Descentralização se torne necessário criar mecanismos de fiscalização e inspeção que permitam detetar e sancionar desvios à Lei.

5.9 Desvantagens da Descentralização

Por outro lado, a Descentralização apresenta alguns inconvenientes como a descoordenação no exercício da Função Administrativa e o uso desconforme dos poderes discricionários da Administração Pública¹²¹. A Descentralização poderá, com efeito, acarretar uma descoordenação no exercício da função administrativa, podendo ainda proporcionar uma incorreta abordagem dos poderes discricionários. A este respeito, deve incentivar-se uma atuação de cooperação entre os entes descentralizados, podendo as Regiões Administrativas desempenhar essa função ao contribuir para uma conduta de cooperação entre os Municípios que estão na sua circunscrição. Por outro lado, não se pode olvidar que ainda que descentralizar signifique autonomia não significa uma demissão da Administração Central ao nível da parceria com as entidades descentralizadas, aliás os serviços desconcentrados poderão em parceria com os entes descentralizados promover a cooperação entre todas as entidades envolvidas.

¹²⁰ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 177.

¹²¹ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 875.

Há quem defenda que a Descentralização pode ser fonte de dissimetrias locais acabando por ficar privilegiadas regiões que por natureza apresentam melhores condições, com mais população e mais riqueza. A este concreto assunto, há quem defenda que a Centralização permitiria uma repartição mais equitativa dos recursos materiais e culturais¹²². Ora, impõe-se quanto a esta situação que as Regiões Administrativas funcionem como motores de promoção do desenvolvimento regional e que consigam obter a força política necessária para debater e concretizar os seus objetivos na cena política nacional. Daqui resulta que, deverá conseguir-se criar Regiões Administrativas capazes e com espírito de missão, o que poderá ser obtido tendo em conta as eleições diretas dos seus órgãos e o incentivo à participação de todos os cidadãos que delas façam parte.

Saliente-se ainda que a Descentralização pode revelar a inadequação de estruturas das instituições autárquicas perante a crescente complexidade técnica da função administrativa. No âmbito do planeamento que deve revelar-se geral e integrar-se no conjunto nacional é necessária uma transferência de atribuições para a Administração Central. Verifica-se ainda o receio de que um peso significativo das Finanças Locais provoque desigualdades geográficas na distribuição do rendimento nacional.

Acresce ainda que, se não acompanhada por recursos financeiros e administrativos necessários poderá contribuir para uma atuação dos serviços menos eficiente.

5.10 Limites da Descentralização

A Descentralização Administrativa implica estar sujeita a limites. Para FREITAS DO AMARAL a Descentralização tem de estar sujeita a certos limites, assim a Descentralização não deve ser ilimitada, já que, a inexistência de limites pode provocar uma anarquia administrativa e a desagregação do Estado, colocando em risco a legalidade, a boa administração e a defesa dos Direitos dos Particulares¹²³.

¹²² OLIVEIRA, Mário Esteves de; *Direito Administrativo*; Volume I; 2.ª Reimpressão; Livraria Almedina; Coimbra; 1984; pág. 191.

¹²³ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 879

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Existem, por isso, limites ao Processo de Descentralização, desde logo, limites materiais, ao nível da eficácia e unidade de ação da Administração Pública e os limites orgânicos, em relação ao poder de direção, poder de superintendência e poder de tutela dos órgãos competentes.

De acordo com FREITAS DO AMARAL estes limites à Descentralização podem ser de três ordens.

Em primeiro lugar, menciona a existência de limites a todos os poderes da administração e das entidades descentralizadas; é o que sucede quando a Lei delimita as atribuições e as competências de uma Autarquia Local, e também quando a Constituição República Portuguesa consagra o Princípio da Legalidade e obriga as Autarquias Locais a agir no âmbito da legalidade administrativa; ou ainda a Constituição República Portuguesa e a Lei ordinária impõem às Autarquias Locais que respeitem os Direitos e interesses legítimos dos Particulares. Em segundo lugar, apresenta limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas. Em terceiro lugar, indica limites ao exercício dos poderes transferidos.

Os graus possíveis de descentralização, pressupõem a análise da questão dos seus limites já que não é possível descentralizar *ad infinitum*. Por isso surge a necessidade de impor limites a qualquer processo de descentralização/regionalização, de modo a evitar o risco de se degenerar na total desagregação do Estado. A questão dos limites da descentralização colocada nestes termos, diz respeito à organização jurídico-administrativa prática e efetiva duma eventual Regionalização. Em termos jurídicos podemos estabelecer, genericamente, limites a todos os poderes da Administração e consequentemente também a todos os poderes locais. Por outro lado, pode estabelecer-se limites aos poderes transferidos para as entidades locais. E ainda podem ser enunciados limites ao próprio exercício dos poderes transferidos. Este terceiro caso é de extrema importância porque nos transporta para a questão das relações da entidade com poderes descentralizados com o poder central, ou seja, a questão da intervenção do Estado na gestão das autarquias locais¹²⁴.

¹²⁴ BRANQUIHO, Isilda; *Autonomia Regional e Coesão Nacional*; Noção e Defesa; 1997; pág. 108.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Assim, o limite à Descentralização Administrativa é desde logo a Constituição da República Portuguesa e a lei. O objeto dos limites corresponde ao conteúdo das atribuições das entidades descentralizadas e limites que se reportam à prossecução daquelas atribuições. Os limites à Descentralização Administrativa podem ser comuns a toda a atividade administrativa ou a circunstâncias especificadas.

Por outro lado, importa ter em referência que certos domínios de atuação não estão, pela sua natureza e relevância nacional na esfera de atuação da Administração Autónoma¹²⁵.

O artigo 267.º n.º 2 Constituição República Portuguesa determina que a Descentralização Administrativa será estabelecida por lei “*sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação*”. Com efeito, a Descentralização é delimitada por várias ordens de razão, e, desde logo, como se demonstra pela unidade de ação da Administração Pública e pela unidade da nação. Assim, a Descentralização deve integrar a sua atuação nestes limites.

A unidade é um elemento essencial que deve ser respeitado aquando da atribuição de competências aos Municípios. E é assim, para garantir a unidade do Estado e a unicidade da atuação da Administração Pública, que por vezes se verifica a não atribuição de certas competências que poderiam ter uma componente local às autarquias locais, já que, tal acarretaria o risco de ofender tais valores básicos intrínsecos à ideia de Estado unitário. É ainda em nome da unidade nacional que se exige uma atuação coordenada dos serviços da Administração Pública, aqui releva a relevante articulação entre entidades descentralizadas e entidades desconcentradas.

Com efeito, unidade significa coerência na atuação da Administração Pública, é em nome dessa coerência e unidade que se exige que certas atribuições continuem na Administração Central.

Quanto, à eficácia constitui também um limite à Descentralização. A eficácia significa apurar a capacidade de dar uma resposta adequada, é a aptidão para atingir os fins que a Lei determina. A esse respeito importa ter presente que as atribuições e competências

¹²⁵ BURDEAU, Georges – *Traité de Science Politique*; Livrarie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris; pág. 379.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

não devem ser analisadas e determinadas apenas com objetivos de redução de custos; mas ainda tendo em conta a atribuição de competências pelo facto de tal provocar um aumento de custos¹²⁶. Devem ainda as entidades administrativas respeitar o Princípio da Eficácia prosseguindo com a sua atuação os melhores resultados possíveis, não devendo furtar-se à atuação e prossecução dos seus interesses próprios.

Deste modo, a atuação das entidades administrativas descentralizadas deve pautar-se pela eficiência e pela eficácia e tem de respeitar o Princípio da Unidade atuando de forma a que a conduta da Administração Pública seja coerente o que não significa excluir a sua autonomia de decisão que é justamente o pressuposto da Descentralização. É também neste compromisso com uma conduta eficiente que se adota um comportamento baseado na coordenação. Finalmente, estabelece-se que a descentralização administrativa em favor das autarquias locais e a consequente autonomia de que estas gozam tem como limite a tutela administrativa, a qual é exercida pelo Estado, no caso das autarquias locais do continente, e pelas Regiões Autónomas, no caso das autarquias locais existentes nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Nos termos do que consagra o artigo 242º da Constituição, deve traduzir-se numa mera *tutela inspetiva da legalidade*, consistindo apenas na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e sendo exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.

¹²⁶ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 223.

6. Princípio da Subsidiariedade

6.1 Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade não é uma criação recente, tendo já sido verificadas diversas fases até à construção do Princípio da Subsidiariedade.

O Pensamento Aristotélico defende que a sociedade é constituída por um conjunto de grupos cada um com a sua função própria. Estes grupos são a Família, a Aldeia e a Cidade.

A Família existe para a satisfação das necessidades básicas quotidianas. Seguidamente, defende a existência de um outro grupo, a Aldeia para satisfação das necessidades não quotidianas. As várias aldeias ao aglutinarem-se formaram a cidade, organizada com vocação para a sobrevivência, mas, também, para prosseguir o bem-estar, devendo ser autossuficiente. Estes grupos não se substituem, antes, se complementam, a cada um cabendo satisfazer as necessidades que o grupo imediatamente anterior não satisfaz. São por isso, chamados a atuar quando o grupo anterior não atuou.

Aristóteles defende que a sociedade tem o papel de satisfazer as necessidades básicas da comunidade mencionando ainda que é na comunidade que cada indivíduo pode aperfeiçoar a sua vida. O poder surge então para fazer face a uma exigência de sobrevivência, legitimando-se nessa necessidade e nessa finalidade.

No pensamento de São Tomás de Aquino, o Homem define-se na sua relação com o grupo a que pertence, e ao qual está inerente a sua sobrevivência e desenvolvimento. O bem da parte deve estar subordinado ao bem do todo. A sociedade prossegue o bem comum que prevalece sobre os objetivos particulares. O poder serviria para harmonizar os vários grupos existentes na sociedade agindo esta por si própria e prosseguindo os seus fins. O poder deve então ter um papel na gestão das diversidades existentes na sociedade, respeitando as pessoas, os seus comportamentos e as suas liberdades.

Na Idade Média é a Igreja que tem um papel subsidiário, desempenhando tarefas indispensáveis à vida em sociedade.

Para Althusius, a política é um elo orgânico que une os indivíduos em sociedade. A sociedade consiste, numa base de modelo aristotélico, num conjunto sucessivo de comunidades que são a Família, a corporação, a cidade, a Província e o Estado.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O Autor parte da Comunidade mais restrita para a Comunidade mais alargada, existindo as comunidades porque são imprescindíveis, preservando-se, no entanto, a autonomia das mesmas, pois é a autonomia que permite realizar a eficácia e pluralidade do quotidiano. Mais acrescenta que a autonomia dos grupos funda-se nos seus objetivos particulares, devendo cada grupo garantir a autossuficiência, quando tal não seja efetivado deverá ser o grupo seguinte a intervir. Deste modo, o grupo deve realizar as tarefas que é capaz de desempenhar deixando ao grupo seguinte as que não é capaz de realizar¹²⁷.

O Princípio da Subsidiariedade em Tocqueville, que viveu no contexto do modelo de França despotista e centralizada, apresenta uma análise em «A Democracia na América», onde se refere que *“Há certas nações na Europa, onde o Habitante se considera como uma espécie de colono, indiferente ao Destino do local onde vive”*¹²⁸. Acrescenta ainda que *“A Providência deu a cada indivíduo inteligência suficiente para que possa determinar-se a si próprio nos assuntos que lhe dizem respeito exclusivamente”*. Continua afirmando que é essencial a existência de instâncias intermédias, porquanto elas conformam uma garantia da Liberdade face ao Estado¹²⁹. Portanto, já reconhecia os assuntos locais e a natureza dos assuntos locais que deveriam ser resolvidos pelas suas gentes, e os assuntos nacionais que eram da competência dos entes nacionais.

O Estado Subsidiário em Hegel, é resultado das diversas autonomias que criaram variados centros de poder, que, devido à falta de unificação e concentração de esforços não conseguiram fazer face às ameaças exteriores, sendo este necessário à criação do Estado¹³⁰. Com efeito, traduz-se na Subsidiariedade o seu pensamento quando admite

¹²⁷ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 47.

¹²⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de; *A Democracia na América*; Ideias e formas; 13; Estúdios Cor; Lisboa; 1972.

¹²⁹ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 54.

¹³⁰ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 55.

que *“O Governo deve deixar à liberdade dos cidadãos o que não é necessário à sua finalidade”*, assim, o Estado tem um papel subsidiário.

O Princípio da Subsidiariedade atual tem origem na doutrina social da Igreja tendo sido definido como o Princípio da Filosofia Social¹³¹. A Subsidiariedade pela Doutrina Social da Igreja Católica baseia-se na Dignidade da Pessoa Humana. Para Keller pode haver uma intervenção legítima na salvaguarda da Dignidade Humana, mas esta intervenção não pode violar a liberdade inerente à salvaguarda da Dignidade Humana. Na *“Encíclica Quadragesimo Anno”*, de 1931, o Papa Pio XI reflete a Subsidiariedade afirmando *“Deixe, pois, a autoridade pública ao cuidado de associações inferiores aqueles negócios de menor importância, que a absorveriam demasiado. Poderá então desempenhar mais livre, enérgica e eficazmente o que só a ela compete porque só ela o de fazer: dirigir, vigiar, urgir e reprimir, conforme os casos e a necessidade o requeiram. Persuadam-se todos os que governam de que quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias associações, segundo este princípio da função “subsidiária””*¹³². Representava ainda um mecanismo de proteção das pessoas em relação a abusos de instâncias superiores apelando às instituições que auxiliassem os indivíduos e as entidades intermédias a desempenharem as suas funções¹³³.

O Princípio da Subsidiariedade está conexionado com o Princípio da Descentralização consagrado no artigo 237.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa onde se determina que *“as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão regulados por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”*.

O Princípio da Subsidiariedade está previsto no artigo 6.º n.º 1 Constituição da República Portuguesa ao mencionar a descentralização territorial, funcionando, então, como um critério de atuação e regulação das competências das entidades Administrativas. O

¹³¹ NICO, Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013; pág. 40.

¹³² MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 64.

¹³³ Com efeito, o Princípio da Subsidiariedade é invocado enquanto Princípio que salvaguarda a autonomia das pessoas e das comunidades contra o arbítrio e a intervenção abusiva de instâncias superiores.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Princípio da Descentralização está relacionado com o facto de o homem sendo um ser eminentemente social estar inserido num grupo com carências individuais e coletivas que só podem ser satisfeitas quando inserido num grupo. E, é no contexto de grupo que melhor serão satisfeitas essas carências devendo, por isso, ser prosseguidas sem intervenção de outras instâncias enquanto esta comunidade as possa por si mesma prosseguir.

Trata-se, portanto, de repartição de competências entre os entes públicos integrados no Estado, devendo esta ser feita com base na regulação do Princípio da Subsidiariedade. Note-se que, o Princípio da Subsidiariedade ganhou novo ênfase com a adoção da Carta Europeia de Autonomia Local que foi ratificada por Portugal. Foi a partir da aprovação do Tratado de Maastricht, em 1992, no qual foi consagrado no artigo 3.º-B do Tratado de Maastricht a medida de valor da Subsidiariedade como critério para o exercício de competências concorrentes entre os Entes Comunitários e os Estados-Membros. Em Portugal, a revisão extraordinária de 1992 da Constituição da República Portuguesa consagrou uma dimensão externa do Princípio da Subsidiariedade ao deixá-la presente no artigo 7.º n.º 6 da Constituição da República Portuguesa. Na revisão ordinária de 1997 o artigo 6.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa consagrou-se uma dimensão interna o Princípio da Subsidiariedade como critério orientador das relações entre o Estado, as Regiões Autónomas Insulares e as Autarquias Locais¹³⁴.

Refira-se ainda que houve intenção de harmonizar o significado consagrado no Tratado de Maastricht e na Constituição da República Portuguesa, notando que a ideia geral consagrada na Constituição da República Portuguesa é a de que o Princípio da Subsidiariedade implica que em certos tipos de competências, as comunidades europeias não exerçam as competências que os Estados-Membros que constituem coletividades próximas dos cidadãos, possam exercer com maior eficácia.

Deixa-se ainda dito que as faculdades habilitadas ou delegáveis constituem a esfera concorrencial de competências entre os Estados-Membros e a União Europeia, uma vez

¹³⁴ MORAIS, Carlos Blanco de; *A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*; consultável in <http://portal.oa.pt/upl/%7Bf126882e-46db-4b97-ba17-fa14a2623d78%7D.pdf>; pág. 785.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

que, o Princípio da Subsidiariedade não é aplicável nos domínios que integrem atribuição exclusiva das comunidades.

Quanto, ao Princípio da Subsidiariedade num contexto interno e baseado nas relações entre o Estado e as entidades descentralizadas deve, desde logo, referir que, foi consagrada uma menção expressa ao Princípio da Subsidiariedade, no entanto, não foi dada qualquer noção do mesmo. Ora, por coerência sistemática e lógica impõe-se fazer uma interpretação consonante com a da noção de Subsidiariedade externa, não se podendo, contudo, olvidar que esta detém especificidades que devem ser tidas em conta na interpretação feita da Subsidiariedade interna.

Tem ainda de se notar que, o Princípio da Subsidiariedade funciona como parâmetro da articulação competencial das diversas componentes do Estado, assim, se aplicando também quanto à repartição vertical de poderes entre o Estado e entes territoriais como as Regiões Autónomas Insulares e as Autarquias Locais. Devendo, por isso, posicionar-se de forma a atribuir o equilíbrio entre o Princípio da Unidade Nacional e o Princípio da Autonomia Local.

Importa ainda referir que, tendo em conta os critérios legais e constitucionais como a competência e a hierarquia, o Princípio da Subsidiariedade assume um carácter supletivo em relação aos demais. Resulta assim que o Princípio da Subsidiariedade funciona como critério num processo de reivindicação de competências desenvolvido por entidades diversas.

Portanto, o Princípio da Subsidiariedade funciona como método para determinar se uma decisão geral da Administração Central se traduz numa concretização mais eficaz e adequada dos fins impostos pelos princípios fundamentais de prossecução do interesse público, do que aquele que demonstraria se a mesma decisão fosse cometida a uma entidade descentralizada integrada na Administração Local e na Administração Regional.

Pode afirmar-se que existe em determinados domínios reserva administrativa autárquica consagrada constitucionalmente, é o exemplo, de matérias de habitação, urbanismo, uso e transformação dos solos; por outro lado, a Constituição da República Portuguesa confere à lei a possibilidade de definir domínios de atribuição às Autarquias

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Locais, é exemplo, a administração de bens próprios, abastecimento público, salubridade e saneamento básico, saúde, educação e ensino, proteção da infância e terceira idade, cultura e desporto e ambiente. Ainda de salientar que a Constituição da República Portuguesa reconhece o poder regulamentar autónomo às Autarquias Locais subordinado à Lei e aos Regulamentos estaduais, devendo ainda os Regulamentos das Autarquias de âmbito inferior respeitar os limites contidos nos Regulamentos das Autarquias de âmbito superior.

Assim, importa retirar da análise que o Princípio da Subsidiariedade constitui um critério competencial supletivo de distribuição vertical de competências entre entidades públicas diferentes e concorrentes, existe a regra geral de que o exercício das competências relativas a interesses locais incumbe às Autarquias Locais, no entanto, esta atribuição efetiva depende da natureza da tarefa e do respeito a exigências de eficácia de economia e ainda eficiência na atuação. Porém, se determinada temática revestir a atuação de um interesse público absoluto ou que terá menores custos e maiores benefícios objetivos se for prosseguida pelo poder central caberá a este a prossecução de tais objetivos.

De facto, pode ainda afirmar-se que da sua consagração constitucional e da menção na Carta Europeia da Autonomia Local não resulta que se verifique uma norma programática, o que significa que não é necessário que o Estado concretize o Princípio da Subsidiariedade através da necessária transferência de atribuições às entidades descentralizadas.

Ora, assim sendo, está estabelecido que o elenco das competências dos diversos patamares da Administração Pública deve ser feito com base no Princípio da Subsidiariedade; quer isto dizer que, as diversas competências deverão ser atribuídas aos órgãos que permitam uma atuação mais eficaz e próxima do cidadão, concretiza-se, por isso, na ideia de assegurar o máximo de eficácia de decisão e a um nível mais próximo do cidadão¹³⁵, tendo em conta o Princípio da Eficiência Económica, já que, o Princípio da Subsidiariedade é aferido em função da eficácia e da eficiência consistindo

¹³⁵ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 111.

estes em limites à Descentralização Administrativa. Deste modo, se uma instância não for a adequada a exercer uma função porquanto não o fará com a maior eficácia e eficiência então deverá transferir-se tal responsabilidade à instância seguinte. Esta adequação deverá ser feita baseada numa análise casuística, de acordo com cada situação e cada matéria e deverá ser fundamentada no Princípio da Proporcionalidade que funciona como critério. O Princípio da Subsidiariedade assume uma importância enorme no processo de Regionalização compartimentando o funcionamento e intervenção das Regiões Administrativas, dos Municípios, da Administração Central e da Administração Periférica do Estado.

Assim, o Princípio da Subsidiariedade vai aplicar-se aos Municípios e às Regiões Administrativas. Deste modo, apenas serão chamadas a intervir as Regiões Administrativas quando aqueles não consigam uma atuação adequada e satisfatória na prossecução dos interesses da população, e é assim, quando se esteja perante uma situação de matérias concorrenciais, nestes casos, o Estado deve coibir-se de agir quando as Regiões Administrativas estejam aptas a atuar dando uma solução adequada na prossecução dos interesses da comunidade.

6.2 A Subsidiariedade na União Europeia

O Princípio da Subsidiariedade é uma realidade que existe no panorama nacional, mas também no panorama europeu, ao nível da União Europeia, conforme referimos antes. O Princípio da Subsidiariedade na União Europeia foi instituído pelo Tratado de Maastricht, e diz respeito às relações entre os Estados-Membros e a Comunidade Europeia. Esta referência ao Princípio da Subsidiariedade traduziu-se na consagração do Princípio da Subsidiariedade na Constituição da República Portuguesa num domínio externo e num domínio interno, posteriormente. A Resolução de 18 de novembro de 1993 faz referência no parágrafo 5 ao facto de o Parlamento Europeu mencionar que *“considera que em virtude do princípio da Subsidiariedade, a realização e a gestão das políticas comunitárias devem ter lugar no nível administrativo mais descentralizado possível, tendo em conta as competências das regiões e dos poderes locais e a organização administrativa dos Estados-Membros”*. Acrescentando ainda o Parlamento

Europeu que *“a Comunidade, e mais particularmente a Comissão, deveria poder delegar diretamente nas regiões, quando a ordem constitucional o permita, tarefas ligadas à execução das políticas comunitárias, com a correspondente assunção de responsabilidades pelas administrações regionais”*. Contudo, a este respeito foi necessário apresentar uma resposta assumindo-se que *“o princípio da Subsidiariedade não é, no sistema jurídico comunitário, um princípio que regula a repartição das competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, nem, como é óbvio, entre a Comunidade e as autarquias regionais ou locais. (...) O princípio da Subsidiariedade dirige-se às instituições comunitárias e não diz respeito às formas pelas quais as normas do Tratado são aplicadas no interior dos Estados-Membros nem prejudica a organização constitucional própria de cada Estado”*¹³⁶.

Mas, o Relatório de 18 de novembro de 1993 refere *“a diferença fundamental entre a atitude do Conselho da Europa e a da CEE”* mencionando que *“esta deve encontrar um equilíbrio entre o objetivo político da União e as competências iniciais dos Estados, enquanto aquela se preocupa prioritariamente em difundir, tanto quanto possível, as noções de autonomia local e regional, sem interferência alguma na organização interna dos seus membros”*.

O Tratado de Roma no seu preâmbulo menciona a política regional comum esclarecendo que um dos objetivos da Comunidade Europeia consiste em *“assegurar o desenvolvimento harmonioso das economias dos Estados-Membros reduzindo o fosso entre as diferentes regiões e o atraso das menos favorecidas”*.

Em 1960, o Relatório Motte mencionava que deveria haver uma participação dos responsáveis regionais, tendo sido criado no ano seguinte no Parlamento Europeu um inter-grupo de estudo para os problemas regionais e locais, que pretendia estabelecer uma comunicação com os eleitos das autarquias territoriais. Na prática, no entanto, o principal ator político continua a ser o Estado¹³⁷.

¹³⁶ DURAND, Frank; *O Estado e a Descentralização o quadro da Integração Europeia - Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos in Revista de Administração Local*; julho-agosto; 2003; Ano 26; pág. 496

¹³⁷ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 498.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O Princípio da Subsidiariedade assume-se como uma forma de permitir a ação ajustada e concertada de várias entidades na análise de assuntos comuns. Permite que as competências sejam exercidas pela entidade que melhor as possa prosseguir¹³⁸. A reivindicação que tem sido feita no Conselho da Europa é a de integrar na construção europeia as autoridades infraestaduais. No entanto, quanto a esta situação o Estado-Membro é o único responsável, face à Comunidade, pelo respeito das obrigações resultantes do Direito Comunitário.

Resultando desta situação duas premissas – não reconhecimento às Autarquias Locais o estatuto de atores processuais o que leva à irresponsabilização destas entidades; e face, ao que se deixou dito, a responsabilidade é imputada ao Estado que adota uma conduta de impedimento de relação direta entre entidades infraestaduais e a Comunidade Europeia¹³⁹. Assim, o papel mais relevante das entidades infraestaduais apenas se conseguiria através do reconhecimento destas entidades como entidades com responsabilidade jurídica direta enquanto ator direto comunitário. O Tribunal assim se pronunciou na decisão de 11 de julho de 1984 no processo “*Município de Diffardange contra Comissão*”, onde cinco municípios luxemburgueses recorreram para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pedindo a anulação de uma decisão da Comissão europeia relativa à concessão de ajudas do governo luxemburguês ao sector da siderurgia. Neste caso, o Tribunal logo invocou o artigo 33.º Tratado CECA que determina que dispõe acerca da questão da legitimidade, com efeito, podendo considerar-se não haver legitimidade das Autarquias Locais para intentar uma ação de anulação. No entanto, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias não rejeitou os argumentos apresentados por aquelas entidades no que concerne ao seu interesse em agir implicitamente permitindo o acesso destas entidades ao Contencioso comunitário.

¹³⁸ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 35

¹³⁹ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 492.

Mais tarde, o Tribunal admitiu o recurso apresentado pelo Governo Valão não tendo sequer a Comissão contestado a admissão dos recursos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias apresentados pelo Governo da Região da Valónia.

Mais recentemente, entendeu o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que a ideia de Estado tem subjacente as autoridades governamentais dos Estados-Membros não estando incluídos os Governos das Regiões ou das Comunidades Autónomas independentemente das competências que lhes estão atribuídas assim estabelecendo os Tratados da União Europeia. Ideia concretizada na Decisão proferida a 21 de março de 1997, (Região da Valónia contra Comissão) e decisão de 01 de outubro de 1997 (Região da Toscana contra Comissão).

Assim, constata-se que, o Princípio da Subsidiariedade além de apresentar uma componente na organização da administração em Portugal, sendo aclamado no âmbito do poder local, funciona como critério de mensuração e delimitação das atribuições pelos sectores de administração, e permite apurar quais as atribuições que deverão corresponder a cada nível da administração pública e às entidades administrativas. No entanto, verifica-se que o Princípio da Subsidiariedade aplica-se também ao nível das estruturas da União Europeia sendo um dos Princípios que se aplica à atribuição de competências entre as estruturas da União Europeia e os Estados-Membros. Da análise da sua aplicação no âmbito da União Europeia poderá apurar-se melhor a sua potencial aplicação ao nível interno.

6.3 Meios e Decisões de Controlo Jurisdicional do Princípio da Subsidiariedade

A Subsidiariedade enquanto Princípio Jurídico não tem suscitado dúvidas quanto ao seu controlo pelos Tribunais. Apesar de não ter efeito direto, o Princípio da Subsidiariedade é obrigatório e vinculativo, sendo objeto de controlo jurisdicional pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. No âmbito do Direito Comunitário qualquer meio processual previsto no Tratado da Comunidade Europeia pode ser utilizado como meio apto a invocar a violação do Princípio da Subsidiariedade. No entanto, o mais usual será o recurso de anulação de ato legislativo comunitário. Contudo, no caso da

Subsidiariedade comunitária, quanto ao controlo da mesma, este tem-se manifestado num controlo político essencialmente.

Assim, o controlo jurisdicional do Princípio da Subsidiariedade funda-se no apuramento de determinados requisitos, a saber: a insuficiência da ação do Estado para a realização dos objetivos da ação em causa; e a melhor realização a nível comunitário tendo em conta a dimensão ou os efeitos da ação prevista. Quer isto dizer que o Tribunal apenas terá de verificar os fundamentos invocados para a tomada de decisão. No entanto, há críticas apresentadas a esta posição, afirmando-se que não se trata de uma questão de mérito, pois a competência é vinculada e a Subsidiariedade é um elemento de exercício da competência.

Por outro lado, a questão reside em saber qual a entidade mais apta a adotar medidas, e ainda no facto de que Subsidiariedade é distinta da Discricionariedade, pelo que, o Tribunal tem ampla margem para se pronunciar¹⁴⁰. Com efeito, o Princípio da Subsidiariedade foi integrado na Constituição da República Portuguesa enquanto medida de valor constitucional e como tal suscetível de interpretação própria pelo Tribunal Constitucional. No entanto, constituindo o Princípio da Subsidiariedade um conceito indeterminado e, podendo ser interpretado tanto pelo Tribunal Constitucional como pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, podendo eventualmente, existir um conflito de jurisprudência com o Tribunal Constitucional¹⁴¹.

Importa, verificar em caso de dúvidas quanto à aplicação do Princípio da Subsidiariedade qual a entidade que poderá avocar poderes de decisão quanto a qual deve exercer determinada competência. Neste caso, poderá ter poderes para tal apreciação o Tribunal ou uma entidade administrativa.

6.4 A Subsidiariedade e o Princípio da Autonomia Local

¹⁴⁰ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 307.

¹⁴¹ MORAIS, Carlos Blanco de; *A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*; consultável in <http://portal.oa.pt/upl/%7Bf126882e-46db-4b97-ba17-fa14a2623d78%7D.pdf>; pág. 787.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

A Subsidiariedade exige, efetivamente, a autonomia das entidades, pois terá de haver poder de atuação livre, sem a presença de qualquer imposição de conduta. O Princípio da Subsidiariedade permite uma análise geral de como organizar competências, contudo, deve ser aplicado casuisticamente, pois só a análise do caso concreto permite concluir em cada situação qual a entidade que está mais apta a prosseguir o interesse público, a atuar da forma mais adequada¹⁴².

A Subsidiariedade não se compatibiliza nem se realiza num sistema centralizado, pois uma Administração Centralizada atua a nível principal sem atribuir autonomia a outras entidades que desempenham um papel subsidiário¹⁴³. Assim constata-se que sem Subsidiariedade não se concretiza a Descentralização. Com efeito, a Autonomia Local está intrinsecamente relacionada com o Princípio da Subsidiariedade. Pode mesmo dizer-se que a Descentralização Administrativa é um pressuposto da Subsidiariedade que está previsto no artigo 6.º n.º 1 Constituição da República Portuguesa.

No entanto, o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa levante questões quanto à sua interpretação porquanto coloca em igualdade o Princípio da Autonomia Local e o Princípio da Descentralização Administrativa. A questão está em saber o que se deve entender por Princípio da Descentralização Democrática da Administração Pública. Poderia, numa primeira análise não resistir-se a afirmar que significa o mesmo que Autonomia Local, uma vez que, esta concretiza efetivamente, uma Descentralização Democrática da Administração Pública. Contudo, este entendimento significaria que este preceito seria apenas uma repetição de uma situação já prevista. Deste modo, a resposta deve ser encontrada tendo em conta o artigo 5.º da Constituição da República Italiana no qual se refere à Descentralização referindo os serviços que dependem do Estado, o que representa a Administração Indireta do Estado. Assim, pretendia incluir além da Administração Direta do Estado a designada Administração Indireta do Estado. De facto, refere-se que poderá então significa a participação dos cidadãos na gestão dos

¹⁴² MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 458.

¹⁴³ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 460.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

serviços públicos. Refere, deste modo, que se trata da Administração Indireta do Estado¹⁴⁴. Ainda no que diz respeito à Autonomia Local esta deverá ser analisada com referência a outros Princípios como a Dignidade da Pessoa Humana e a Soberania Popular, tendo em conta o artigo 1.º, o artigo 2.º e o artigo 3.º da Constituição da República Portuguesa. Encontra-se em todos a relevância da vontade popular¹⁴⁵. Ora, a Dignidade da Pessoa Humana significa que cada pessoa tem valor por si não podendo ser instrumentalizada pelo Estado ou por qualquer poder público. A dignidade da pessoa humana serve de fundamento à Soberania Popular. Baseia-se na ideia de que todas as pessoas são iguais e de que nenhuma tem domínio sobre qualquer outra, deste modo, o exercício do poder tem de ser livremente consentido tendo como limite intrínseco o respeito pela pessoa humana. Constata-se que esta ideia de limitação do poder se aproxima da autonomia local, com efeito, uma forma de limitar o poder dos órgãos políticos por parte do povo é não permitir que todo o poder esteja concentrado num centro único. Daí resulta a relevância de distribuição horizontal e vertical do poder. Assim, apenas se equaciona a atribuição de poder a um centro único ou a centros que não os mais próximos dos cidadãos quando o poder não possa ser exercido eficientemente a nível mais próximo, de acordo com o Princípio da Subsidiariedade¹⁴⁶. Refira-se ainda que, o *“Teorema da descentralização de Oates”* determina que as atribuições devem ser conferidas à menor jurisdição que seja capaz de abranger as externalidades positivas e negativas. Donde decorre que o Estado deve estar apto a prosseguir os interesses relativos a serviços públicos que se refiram à população nacional, e, as entidades descentralizadas são responsáveis pela satisfação de necessidades que correspondam a população local¹⁴⁷. Esta prossecução dos interesses das coletividades deverá ser feita pelos órgãos das entidades descentralizadas que

¹⁴⁴ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 81.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 82.

¹⁴⁶ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 88.

¹⁴⁷ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; PÁG. 132.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

deverão ser diretamente eleitas pela comunidade contribuindo, deste modo, para a concretização do Princípio da Democracia Local.

E como afirmou Marcelo Rebelo de Sousa no discurso do 05 de outubro de 2016 a República *“Aprendeu que liberdade que sem democracia e sem Estado social é liberdade imperfeita. Aprendeu que sem democracia sem autonomias regionais e locais, sem descentralização e desconcentração é democracia fraca e despida de participação cívica”*.

7. O Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade está consagrado no Artigo 5.º da Lei-Quadro as Regiões Administrativas. Com efeito, a delimitação e criação, bem como, a organização e funcionamento das Regiões Administrativas têm de respeitar o Princípio da Legalidade devendo a Lei estipular os meios como serão implementadas regulando os aspetos relativos à sua concretização.

Apresentando uma noção de Princípio da Legalidade, pode dizer-se que consiste na subordinação da Administração à lei. O poder administrativo é limitado pela lei, estando vinculado à lei. No entanto, esta vinculação pode ser mais restrita permitindo apenas à Administração pouco mais do que declarar o conteúdo da prescrição legal, ou pode ser mais flexível, permitindo um papel mais abrangente confiando à Administração uma atuação na aplicação do Direito na prossecução do interesse público, ora, nestes casos não é tão abrangente o controlo judicial da atividade administrativa. Na primeira situação, está-se perante poderes vinculados, na segunda situação está-se perante poderes discricionários.

Com efeito, o século XIX e o século XX trouxeram alterações em relação ao Princípio da Legalidade. Verificou-se a proliferação da regulação legal, surgiram as leis-medida, e a expansão das áreas reguladas por Lei, o que acarretou a expansão de conceitos indeterminados e da generalização da fórmula geral que exigiam regulamentação. Efetivamente, esta situação promoveu a emissão de atos administrativos e de regulamentos autorizados por lei. Paralelamente, a Administração Pública teve um incremento dos poderes discricionários, tendo ainda havido implementação de novas formas de organização administrativa como a Descentralização.

Com efeito, o Princípio da Legalidade é um dos princípios basilares da Administração Pública. Assim, o artigo 5.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativa consagra o Princípio da Legalidade determinando que *“a atuação dos órgãos e agentes das regiões administrativas deve obedecer aos princípios gerais de direito e às normas legais e regulamentares em vigor, respeitar os fins para que os seus poderes lhes foram conferidos e salvaguardar os direitos dos cidadãos”*. Assim, apesar da autonomia consignada aos entes descentralizados estes deverão cingir a sua atuação de acordo

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

com a lei em cada momento. Mas, ainda o artigo 2.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas determina que *“As regiões administrativas e os respetivos órgãos têm as atribuições e as competências definidas na lei”*.

Com efeito, a Descentralização consiste num mecanismo de reforço e concretização do Princípio da Democracia Participativa ao promover a existência de entidades descentralizadas que são diretamente eleitas pelas comunidades. Assim, o artigo 7.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas considera que *“a repartição de atribuições entre a administração central e as regiões administrativas deve assegurar a intervenção destas na realização de interesses públicos administrativos que revistam natureza predominantemente regional”*. Também o artigo 4.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais considera que *“a prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da Subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado”*.

8. Tutela Administrativa

A Descentralização implica que os órgãos Descentralizados estejam sujeitos à Tutela Administrativa. Aliás, a Tutela Administrativa constitui um limite da Descentralização Administrativa.

A Tutela Administrativa constitui o conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação. Assim, a Tutela Administrativa pressupõe a existência de duas pessoas coletivas distintas, a saber, a pessoa coletiva tutelar e a pessoa coletiva tutelada, tendo uma das pessoas coletivas de ser impreterivelmente uma pessoa coletiva pública.

Os poderes abrangidos na Tutela Administrativa são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva. No entanto, estes poderes de controlo não são ao contrário do que se verifica num modelo organizativo baseado na Centralização poderes de controlo hierárquico¹⁴⁸ mas antes um controlo de tutela. Com efeito, o artigo 199.º alínea d) da Constituição da República Portuguesa afasta a superintendência na Administração Autónoma, no entanto, importa analisar a sujeição da Administração Autónoma à Tutela Administrativa. A questão da Tutela Administrativa é regulada pela Lei da Tutela Administrativa que consagra o regime de controlo de Tutela bem como o artigo 1.º n.º 1 da Lei n.º 27/1996, de 01 de agosto que determina que as autarquias locais e as entidades equiparadas estão sujeitas ao regime jurídico da Tutela Administrativa¹⁴⁹. O artigo 242.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina *que “a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei”*.

¹⁴⁸ Com efeito, numa Administração Centralizada, o superior hierárquico detém os mais amplos poderes em relação aos atos dos subordinados, podendo dar instruções e emitir ordens acerca da sua atuação. RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 271.

¹⁴⁹ Para efeitos da Lei da Tutela Administrativa são consideradas entidades equiparadas às Autarquias Locais as áreas Metropolitanas, as Assembleias Distritais e as Associações de Municípios de Direito Público.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O artigo 266.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa consagra a tutela administrativa sujeitando toda a Administração Pública à mesma, sendo, por isso, um princípio geral, que abrange a tutela de mérito.

Porém, aplica-se à Administração Autónoma o artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa que restringe a Tutela Administrativa das Autarquias Locais à verificação do “*cumprimento da lei*”, não sendo, então, a Administração Autónoma suscetível de sujeição a Tutela de mérito. No entanto, se por um lado, a Tutela Administrativa se encontra constitucionalmente limitada quanto ao seu fim e quanto ao seu objeto já assim não é quanto à definição da sua extensão, da intensidade e dos meios que pode revestir. Deste modo, em princípio, seria possível realizar-se uma tutela inspetiva, uma tutela substitutiva e uma tutela sancionatória, em qualquer caso devendo configurar apenas o controlo da legalidade e estando sujeita ao respeito pelo Princípio da Proporcionalidade¹⁵⁰.

A Tutela exercida sobre os atos praticados pelas entidades administrativas descentralizadas pressupõe que estes poderão ser controlados em relação à sua Legalidade¹⁵¹. O controlo de legalidade das entidades descentralizadas é realizado apurando o cumprimento por estas entidades das leis e regulamentos¹⁵². Esta limitação a um controlo de legalidade constitui uma garantia essencial da autonomia local. Do que se trata, então, é de um controlo de Legalidade.

Pronunciou-se no Acórdão n.º 379/96 do Tribunal Constitucional que “*como as autarquias locais integram a administração autónoma, existe entre elas e o Estado uma pura relação de supraordenação - infraordenação, dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, os interesses locais, por outro), e não uma relação de supremacia – subordinação que fosse dirigida à realização de um único e*

¹⁵⁰ MOREIRA, Vital; *Empréstimos Municipais, autonomia local e tutela governamental* in Direito Regional e Local; 03; julho-setembro de 2008; pág. 38.

¹⁵¹ RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 271.

¹⁵² VEDEL, Georges; *Droit Administratif*; Presse Universitaires de France; Tome Second; 1959; pág. 421.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

*mesmo interesse – o interesse nacional, que, assim, se sobrepusesse aos interesses locais”*¹⁵³.

Este controlo de Tutela é assegurado pelo Governo na pessoa do Ministro da Tutela que corresponde ao Ministro das Finanças e do Equipamento e ao Ministro do Planeamento e da Administração do Território, conforme determina o artigo 5.º da Lei da Tutela. Pode ser assegurado através de um controlo sobre os agentes ou através de um controlo sobre os atos. Os atos serão controlados por meio de controlo judicial. Não obstante, pode também o controlo ser feito mediante a possibilidade de anulação ou aprovação da entidade de Tutela¹⁵⁴.

Assim, fica excluído do controlo de tutela qualquer controlo sobre o mérito da decisão das entidades descentralizadas sob pena de serem inconstitucionais tais decisões de tutela. Ademais, importa salientar que a Tutela Administrativa visa garantir, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpre as leis em vigor e garantir que são adotadas soluções adequadas e oportunas para a prossecução do interesse público¹⁵⁵. Trata-se ainda de oportunidade para implementar a boa administração. Contudo, quanto a este ponto de análise tem de se mencionar que deve preservar-se em qualquer situação a liberdade local e não há liberdade sem risco, registando-se então quanto à oportunidade um controlo parcial¹⁵⁶.

A Tutela Administrativa consiste num controlo exercido pelo Estado sobre as entidades administrativas descentralizadas para garantir a Legalidade, evitar possíveis abusos e preservar o interesse geral¹⁵⁷. O controlo de Tutela está, por isso, delimitado por Lei devendo a atuação da entidade de tutela estar sujeita ao que determina a mesma. No

¹⁵³ MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 501.

¹⁵⁴ VEDEL, Georges; *Droit Administratif*; Presse Universitaires de France; Tome Second; 1959; pág. 421.

¹⁵⁵ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 880.

¹⁵⁶ A Tutela Administrativa efetiva-se por de realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias. Assim, a inspeção consiste na verificação da conformidade dos atos e contratos dos órgãos e serviços com a lei; por sua vez, o inquérito consiste na verificação da legalidade dos atos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de denúncia fundada apresentada por qualquer pessoa singular ou pessoa coletiva ou resultante de inspeção; por sua vez, a sindicância consiste numa indagação aos serviços quando se verifique uma situação em que existem sérios indícios de ilegalidades de atos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito.

¹⁵⁷ VEDEL, Georges; *Droit Administratif*; Presse Universitaires de France; Tome Second; 1959; pág. 418.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

caso de se verificar a prática de atos ou de se verificarem omissões consideradas ilegalidades nas Autarquias Locais a sanção será correspondentemente a perda do mandato no caso de tais ilegalidades terem sido cometidas individualmente por membros dos órgãos ou a dissolução do órgão se tais ilegalidades tiverem resultado da atuação por ação ou omissão deste órgão.

A Tutela desenvolvida pela Administração Central é a Tutela inspetiva e a Tutela integrativa. Acrescente-se ainda que a Tutela Administrativa exercida pelo Governo está estabelecida constitucionalmente, porém, a forma como essa mesma Tutela deverá ser exercida será determinada através da lei, nos termos do artigo 242.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa. Neste sentido, deve ainda referir-se que o ato de Tutela constitui um ato administrativo, assim sendo, está sujeito a recurso para os Tribunais Administrativos quando esteja ínsita alguma ilegalidade¹⁵⁸.

Quanto, à Tutela integrativa, esta apresenta duas formas, assim, *a priori* consiste no poder de autorizar os atos da entidade tutelada e, *a posteriori* constitui o poder de aprovar os atos da entidade tutelada. Referem-se ainda outras modalidades que, apesar, de não serem aplicáveis à Administração Autónoma referimos.

A tutela diretiva traduz-se na possibilidade de orientar a atividade da entidade tutelada indicando objetivos e critérios e, portanto, decidindo a atuação política da entidade tutelada, podendo ainda dar instruções acerca do modo de interpretação e aplicação da lei. Desde já, se adianta que conforme já acima se mencionou a tutela diretiva está excluída no domínio da Administração Autónoma.

Seguidamente, importa referir que existe a tutela substitutiva que consiste no poder conferido ao órgão tutelar de praticar atos em substituição do órgão da entidade descentralizada fazendo-o em nome e no interesse deste¹⁵⁹. Deverá servir para suprir a inércia ou omissão do órgão tutelado. Não há dúvidas de que a Tutela Substitutiva não se aplica às Autarquias Locais.

¹⁵⁸ RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994; pág. 274.

¹⁵⁹ NETO, Fernandes; *Seminário O Controlo Interno na Administração Pública*; Inspeção-Geral das Finanças; Lisboa; 1996; pág. 125.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Por fim, há que fazer referência à tutela corretiva que consiste na realização de controlo dos atos praticados pelo órgão da entidade tutelada. Este controlo pode por um lado visar a verificação da conformidade da atuação da entidade descentralizada com as regras legais ou regulamentares e, por outro lado, traduzir-se em verificar se o ato é o mais oportuno ou conveniente técnica, económica e politicamente.

Portanto, as Autarquias Locais na sua atuação apenas estão sujeitas à Tutela Integrativa e à Tutela Inspetiva. No entanto, não há consenso quanto a esta. Parece que apenas se aplica a Tutela Inspetiva. Deverá ser feito um controlo *a priori* designado por visto que tem por objetivo analisar a conformidade dos atos à lei¹⁶⁰.

A Tutela Administrativa a que estão sujeitas as Autarquias Locais é a Tutela Inspetiva e a Tutela Integrativa a posteriori. Não é consonante com a Constituição da República Portuguesa a Tutela Integrativa a priori e a Tutela Sancionatória e a Tutela Revogatória e a Tutela Substitutiva. A Tutela Integrativa *a posteriori* confere eficácia jurídica, representando um limite extrínseco, e, por isso, não estando integrado no processo de formação dos atos. É, por isso, esta, uma posição contrária a alguns Autores que reconhecem às Autarquias Locais a Tutela Inspetiva e a Tutela Integrativa *a priori*¹⁶¹. Com efeito, de acordo com quem defende que apenas a Tutela Integrativa se aplica à atividade das Autarquias Locais, o poder para a dissolução dos órgãos autárquicos deve pertencer aos Tribunais Administrativos. Evita-se que se considere as razões políticas ou que suscite a possibilidade de se tratar de atos de natureza disciplinar¹⁶².

Por outro lado, pode ainda ter-se em conta o poder de fiscalização do Tribunal de Contas¹⁶³.

¹⁶⁰ NETO, Fernandes; *Seminário O Controlo Interno na Administração Pública*; Inspecção-Geral das Finanças; Lisboa; 1996; pág. 134.

¹⁶¹ TAVARES, José F. F.; *Estudos de Administração e Finanças Públicas*; 2.ª Edição; Almedina; 2014; pág. 162.

¹⁶² TAVARES, José F. F.; *Estudos de Administração e Finanças Públicas*; 2.ª Edição; Almedina; 2014; pág. 163.

¹⁶³ NETO, Fernandes; *Seminário O Controlo Interno na Administração Pública*; Inspecção-Geral das Finanças; Lisboa; 1996; pág. 138. A fiscalização sucessiva aprecia a legalidade na assunção de receitas e realização de despesas. A competência do Tribunal de Contas no que respeita à fiscalização sucessiva inclui poderes de fiscalização e auditoria e poderes jurisdicionais. O controlo financeiro jurisdicional destina-se a assegurar a legalidade estabelecida.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Importa, ainda, salientar que, as entidades tuteadas podem impugnar, administrativa e contenciosamente os atos tutelares das entidades tutelares, assim, determina o artigo 55.º n.º 1 alínea c) do CPTA.

9. As entidades no panorama Atual

9.1 As Associações de Municípios

9.1.1 Contexto do surgimento das Associações de Municípios

O artigo 63.º do Regime das Autarquias Locais contempla categorias das Entidades Intermunicipais. Com efeito, podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução das respetivas atribuições. Contudo, o fenómeno da associação de Municípios não é recente tendo surgido estas associações como forma de obter certas concessões da Administração Central, bem como, para a gestão de património.

Assim, consagra-se a criação de associações de municípios, a saber as Áreas Metropolitanas, as Comunidades Intermunicipais e as Associações de Municípios de fins específicos¹⁶⁴.

As Áreas Metropolitanas são consideradas associações de Autarquias Locais, ao abrigo do artigo 63.º n.º 2 do Regime das Autarquias Locais. As Áreas Metropolitanas são em bom rigor entidades supramunicipais criadas por iniciativa legislativa¹⁶⁵. Por sua vez, as Comunidades Intermunicipais são consideradas associações de Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais. As Associações de Municípios consistem em associações de Autarquias Locais, mas não são entidades intermunicipais¹⁶⁶. Deste modo, as Associações de Municípios são *“agrupamentos de municípios para a realização conjugada de interesses específicos comuns”*¹⁶⁷.

Quanto à forma da sua constituição as CIM e as Associações constituem-se por contrato. As Áreas Metropolitanas são constituídas por Lei. Ademais, as Entidades Intermunicipais têm uma consagração legislativa com atribuições próprias, enquanto as Associações de Municípios não têm essa consagração legislativa. As Entidades Municipais

¹⁶⁴ CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas in RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014; pág. 11.

¹⁶⁵ GONÇALVES; Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais in Questões Atuais de Direito Local*; nº 01; janeiro/março de 2014; pág. 24.

¹⁶⁶ GONÇALVES; Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais in Questões Atuais de Direito Local*; nº 01; janeiro/março de 2014; pág. 26.

¹⁶⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 600.

correspondem a circunscrições territoriais baseadas nas NUTS III¹⁶⁸. O fenómeno de agregação de municípios resulta da inexistência de instâncias intermédias entre a administração central e local.

A origem do associativismo Municipal remonta ao código Administrativo de 1936, tendo uma referência expressa na Lei n.º 1940, de 3 de abril de 1836, base X, determinando que *“Será permitido as câmaras municipais associarem-se para a realização de interesses comuns aos respetivos concelhos, formando federações de municípios, com a organização e para os fins a fixar pelo código”*. Os objetivos destas entidades residiam no estabelecimento, unificação e exploração de serviços suscetíveis de serem municipalizados, a elaboração e execução de um plano comum de urbanização e expansão e a administração de bens comuns que convinha manter indivisos, constante do artigo 158.º da Lei n.º 1940. Mencionava-se ainda que os seus órgãos seriam uma comissão administrativa e as câmaras municipais associadas. A comissão administrativa era composta pelos presidentes de câmaras dos municípios associados e por um procurador ao conselho provincial, designado pela junta de província e que era o presidente. Quando os municípios associados pertenciam a mais de uma província o procurador era substituído por um representante do Governo, nomeado pelo Ministro do Interior, como determinava o artigo 161.º da Lei n.º 1940. Os funcionários das federações eram destacados das câmaras municipais associadas. No que se refere ao orçamento, este era elaborado pela comissão administrativa e posteriormente aprovado pelas câmaras associadas. Este orçamento estabelecia ainda a quota que cabia a cada município para as despesas da federação.

A extensão do território de muitos municípios portugueses, bem como a sua situação de carência económica aquando da instauração da democracia demonstraram desde cedo a necessidade de atuação supramunicipal.

Por um lado, a transferência de mais competências para os municípios não correspondeu sempre à transferência dos recursos financeiros e humanos necessários

¹⁶⁸ GONÇALVES; Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais* in *Questões Atuais de Direito Local*; nº 01; janeiro/março de 2014; pág. 33

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

para a prossecução das competências, aliás, constatou-se até que, ano após ano, registava-se uma redução nas transferências do Orçamento de Estado para as autarquias, fruto de constrangimentos financeiros.

Por outro lado, muitos municípios portugueses, não compreendiam uma dimensão nem capacidade técnica para planearem e executarem determinados empreendimentos. Certos projetos, tais como infraestruturas intermunicipais, gestão de áreas ambientais e mesmo candidaturas a fundos comunitários, só a um nível mais amplo poderiam ser exequíveis carecendo os Municípios de meios para tal.

Assim, as soluções encontradas para resolver a questão baseavam-se na associação voluntária de municípios, para a gestão de interesses comuns, ou na extinção de alguns concelhos cuja viabilidade se revelasse limitada ou ainda na transferência de atribuições para o escalão regional.

Deste modo, com o intuito de dotar os municípios de novas ferramentas que lhes permitissem uma gestão mais eficaz dos seus recursos, foi aprovado, em 1981, o primeiro diploma legal sobre as associações de municípios, o Decreto – Lei n.º 266/81 de 15 de setembro.

De acordo com aquele diploma legal, as associações municipais eram entidades de direito público e de livre constituição, estabelecidas por acordo de dois ou mais municípios vizinhos, para a realização de interesses específicos comuns. Os órgãos previstos eram a Assembleia Intermunicipal, composta pelos presidentes de Câmara dos municípios associados ou seus substitutos legais e por um ou mais vereadores de cada um dos municípios; e o Conselho Administrativo, composto por um representante de cada município e outros eleitos. Competia também ao presidente do Conselho Administrativo presidir à Mesa da Assembleia Intermunicipal.

No que se refere ao seu financiamento, as associações dependiam das comparticipações dos municípios associados e da cobrança de taxas respeitantes à utilização de bens e de prestação de serviços públicos. Outro tipo de receitas previstas eram o rendimento de bens próprios, bem como a receita proveniente da sua alienação ou de constituição de direitos sobre eles, as dotações, subsídios ou comparticipações provenientes da

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

administração central. Era ainda permitido a estas entidades contrair empréstimos financeiros e quaisquer outros rendimentos, desde que permitidos por lei.

Em 1984, através do Decreto-Lei n.º 99/84, de 29 de março, as associações de municípios passam a poder ser criadas como pessoas coletivas de direito público ao abrigo do direito privado.

O mesmo diploma prevê ainda a criação de uma associação de municípios representativa dos municípios junto dos órgãos de soberania da Administração Central. Deste modo, caso existisse uma associação de municípios formada por mais de cem municípios associados, esta passaria a ter que ser ouvida pela Administração Central sempre que houvesse propostas de alterações legislativas referentes a matérias de âmbito municipal e autárquico.

Foi com base neste diploma que em 1985 foi criada a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que ainda hoje desempenha um papel crucial na defesa dos direitos e interesses dos municípios portugueses.

Cerca de oito anos após a aplicação do regime jurídico de 1981 (Decreto-Lei n.º 266/81), em 1989 é aprovado um novo regime jurídico das associações de municípios, através do Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro. Este novo diploma visa a implementação de alguns ajustamentos ao primeiro diploma que permitissem às associações de municípios aumentar o seu dinamismo e eficácia de ação, melhorando assim o seu funcionamento.

Com o Decreto-Lei n.º 54/98, de 18 de agosto passa também a ser possível a criação de associações nacionais de freguesias, no entanto a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), já tinha sido criada em 11 de fevereiro de 1989, através de escritura pública. Segundo o artigo 3.º deste diploma, são consideradas associações de carácter nacional as associações de municípios com um número de associados superior a 100 e as associações de freguesias com um número de associados superior a 1500. As associações deveriam ter associados em todas as regiões administrativas e regiões autónomas.

Com este diploma as associações nacionais adquirem automaticamente o estatuto de parceiro do Estado, sendo-lhes concedidos os seguintes direitos: consulta prévia, pelos

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

órgãos de soberania em todas as iniciativas legislativas respeitantes a matérias da sua competência, participação no Conselho Económico e Social, participação na gestão e direção do Centro de Estudos e Formação Autárquica e dos demais organismos especificamente vocacionados para as matérias respeitantes às autarquias locais.

O Decreto-Lei n.º 421/89 foi revogado pelo Decreto-lei n.º 172/99, de 21 de setembro, que estabelece as associações de municípios como pessoas coletivas de direito público. Concluindo, as Associações de Municípios surgiram como meio de colmatar as dificuldades sentidas pelos municípios. Após a instauração da democracia os municípios viram as suas atribuições e competências alargadas, no entanto, rapidamente se percebeu que os mesmos não detinham os meios técnicos e financeiros necessários para colocarem em prática as novas atribuições.

Por outro lado, certos projetos só a partir de determinada escala são exequíveis. Como tal, desde cedo se verificou necessária a existência de estruturas supramunicipais. Assim, uma vez que, a criação das regiões administrativas, previstas na Constituição da República, foi sendo adiada, a solução encontrada passou pela criação de Associações de Municípios, que permitiriam a resolução de problemas que os municípios isoladamente, por falta de escala, não poderiam resolver¹⁶⁹.

O artigo 253.º da Constituição da República Portuguesa determina que os Municípios podem aglomerar-se em associações e federações para *“a administração de interesses comuns”*. Desde a Revisão Constitucional de 1997 foram conferidas a estas entidades competências próprias.

As associações de municípios devem ser criadas por vontade dos Municípios que as abrangem, de acordo com a circunscrição territorial, para desenvolver competências relativas aos Municípios que as constituem, por isso, têm competências de índole municipal, no entanto, uma vez criadas poderão exercer outras competências que não apenas municipais¹⁷⁰.

¹⁶⁹ NICO Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.

¹⁷⁰ GONÇALVES; Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais* in *Questões Atuais de Direito Local*; nº 01; janeiro/março de 2014; pág. 23

A Constituição da República Portuguesa de 1976, no seu artigo 254º, ainda permite a agregação de municípios em federações de municípios, tendo, contudo, o próprio conceito caído em desuso, verificando-se, por parte dos sucessivos governos, a substituição deste tipo de associativismo municipal por um outro assente em associações de municípios.

9.2 As Áreas Metropolitanas. A Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto. As Comunidades Urbanas.

O artigo 236.º n.º 3 da Constituição da República Portuguesa dá a possibilidade de serem criadas outras Autarquias Locais além das já consideradas. Ora, através desta permissão foram criadas duas áreas que constituem indubitavelmente dois grandes centros urbanos constituindo a Área Metropolitana¹⁷¹.

As Áreas Metropolitanas criadas pela Lei nº 14/91, de 02 de agosto, são agora reguladas pela Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, que definem as formas de cooperação municipal. As Áreas Metropolitanas são, de acordo com a Lei n.º 44/91, de 02 de agosto, pessoas coletivas de Direito Público de âmbito territorial que visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes as suas atribuições estão elencadas na Constituição da República Portuguesa.

O artigo 2.º da Lei n.º 10/2003 determina que estas entidades constituem pessoas coletivas públicas de natureza associativa e de âmbito territorial e que visam a prossecução de interesses comuns aos Municípios que as integram. Estas entidades podem ainda constituir grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas.

Com efeito, houve um grande aplauso quanto a estas entidades tendo sido criadas 7 Grandes Áreas Metropolitanas: Algarve, Aveiro, Coimbra, Lisboa, Minho, Porto e Viseu. Foram ainda criadas 12 Comunidades Urbanas: Baixo Alentejo, Baixo Tâmega, Beiras,

¹⁷¹ As Áreas Metropolitanas podem ser constituídas com referência a vários sistemas, podendo ser obtida a sua configuração através de vários sistemas, a saber, o sistema da anexação dos pequenos municípios suburbanos pelo município da grande cidade (assim, a grande cidade expande-se abrangendo os municípios vizinhos), o sistema da associação obrigatória de municípios (através do qual a grande cidade associa-se aos municípios limítrofes por imposição da lei, no entanto, os municípios mantêm a sua autonomia colaborando para a resolução dos problemas comuns), o sistema da criação de uma autarquia supramunicipal (as autarquias municipais mantêm-se sendo criada em coexistência uma autarquia de nível superior a qual prevalece para a resolução de alguns problemas). AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 620.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Centro Alentejo, Douro, Leiria, Lezíria do Tejo, Médio Tejo, Oeste, Trás-os-Montes, Vale Sousa e Valimar e ainda, 2 Comunidades Intermunicipais: Pinhal e Vale do Minho¹⁷².

Contudo, em 2008 assistiu-se a uma alteração desta tendência definindo-se apenas duas áreas metropolitanas. Isto, através da Lei n.º 45/2008. A Área Metropolitana de Lisboa corresponde à circunscrição territorial da NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal e a Área Metropolitana do Porto corresponde à circunscrição territorial relativa ao Grande Porto e Entre Douro e Vouga.

As Áreas Metropolitanas estão ainda consagradas no artigo 66.º da lei n.º 75/2013, sendo compostas por um conselho metropolitano, pela comissão executiva metropolitana e pelo conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano¹⁷³. De notar que a lei lhes incumbe a tarefa de articular as atuações dos municípios que englobam e os serviços da Administração Central. A sua instituição em concreto depende do voto favorável das Assembleias Municipais dos Municípios interessados, sob proposta da Câmara Municipal respetiva. Contudo, uma vez constituída a Área Metropolitana deverá manter-se constituída por cinco anos não podendo os Municípios integrantes deixar de integrar a respetiva Área Metropolitana, impondo a lei a permanência dos mesmos na Área Metropolitana em respeito pelo Princípio da Estabilidade.

Assim, os municípios que pretendam associar-se poderão fazê-lo desde que entre eles exista uma conexão territorial, esta associação poderá resultar na grande área metropolitana ou na comunidade urbana. No primeiro caso, deverá observar-se uma associação de no mínimo nove municípios com pelo menos 350 000 habitantes. No

¹⁷² CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas* in *RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014; pág. 8.

¹⁷³ As Áreas Metropolitanas tem como atribuições, nomeadamente, a participação na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na Área Metropolitana; promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território da Área Metropolitana; articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); participar na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; participa em entidades públicas de âmbito metropolitano planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

segundo caso deverá verificar-se uma associação de, pelo menos três municípios com, pelo menos, 150 000 habitantes.

9.3 As Comunidades Intermunicipais

As Comunidades Intermunicipais constituem pessoas coletivas de Direito Público compostas por Municípios que correspondem a uma ou mais unidades territoriais baseando-se nas NUTS III. Estas encontram-se plasmadas na Lei n.º 75/2013. As Comunidade Intermunicipais conjuntamente com as Áreas Metropolitanas formam as Entidades Intermunicipais.

Os Municípios podem livremente abranger uma Comunidade Intermunicipal podendo abandoná-la quando quiserem. No entanto, os Municípios não têm liberdade de escolher a que Comunidade Intermunicipal pretendem pertencer. Assim, se optarem por integrar uma Comunidade Intermunicipal deverão integrar a área territorial correspondente à NUTS III. As Comunidades Intermunicipais são constituídas pelas câmaras municipais, ficando a eficácia da sua constituição dependente de aprovação pelas Assembleias Municipais, conforme estipula o artigo 80.º da Lei n.º 75/2013.

As Comunidades Intermunicipais não requerem qualquer limitação de associados, podendo constituir-se desde que existam dois municípios que pretendam constituir a associação, nem de habitantes para a sua constituição contrariamente ao estipulado pela lei quanto às Áreas Metropolitanas.

Quanto às atribuições destas entidades, estas não têm competências decisórias salvo as que lhes são transferidas pela Administração Central e aquelas que desenvolvem em exercício conjunto com os Municípios que as abrangem, estas têm competência relativamente à promoção do planeamento e gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território que conformam; têm competências ainda ao nível dos investimentos municipais de carácter intermunicipal; na participação em planos de apoio de desenvolvimento regional, desenvolvendo ainda atividade em relação aos fundos estruturais e de investimento da União Europeia; devendo ainda exercer atividade na articulação entre os Municípios e os serviços da Administração

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Central¹⁷⁴. Com efeito, as suas atribuições assemelham-se às atribuições das Áreas Metropolitanas.

Relativamente aos órgãos, estas entidades têm uma assembleia intermunicipal constituída por membros de cada assembleia municipal que constituiu esta, desenvolvendo competências quanto aos planos de orçamento e contas; existe também o conselho intermunicipal, composto pelos Presidentes de Câmara Municipais que a constituem, tendo competência de definição das opções políticas e estratégicas, submetendo depois este à assembleia intermunicipal; o secretariado executivo intermunicipal, que constitui o órgão executivo da Comunidade Intermunicipal; e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal que constitui o órgão consultivo das entidades referidas.

O artigo 80.º n.º 5 da Lei n.º 75/2013 determina que estas entidades não podem constituir-se sem que haja um mínimo de cinco Municípios ou que não tenham uma população total de pelo menos 85.000 habitantes¹⁷⁵. Detêm competências próprias conferidas por Lei ou abrangidas nos respetivos Estatutos e competências delegadas pelo Estado ou pelos Municípios que as abrangem.

Relativamente, às competências próprias por atribuição legal pode dizer-se que estas entidades carecem de desenvolvimento por outras Leis, importa ainda salientar o artigo 81.º n.º 3 da Lei n.º 75/2013 que determina caber a estas entidades o *“exercício das atribuições transferidas pela Administração estadual”*. Podendo ainda, ser objeto de transferência de competências no contexto da Descentralização Administrativa, ao abrigo do artigo 111.º da Lei n.º 75/2013.

Relativamente às competências que são atribuídas pelos Estatutos pode incluir-se, nomeadamente, a prossecução de interesses tipicamente associativos.

¹⁷⁴ CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas* in *RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014; pág. 10.

¹⁷⁵ GONÇALVES; Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais* in *Questões Atuais de Direito Local*; n.º 01; janeiro/março de 2014; pág. 29.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

No que diz respeito às competências delegadas estas são atribuídas por contrato mediante o acordo expresso da Comunidade Intermunicipal tendo de consistir num interesse da Comunidade Intermunicipal.

Quanto, às competências delegadas pelo Estado importa salientar a imposição de respeito pela “intangibilidade das atribuições estaduais”. Podem ser delegadas competências relativas aos assuntos que digam respeito aos interesses próprios das populações que abrangem as Comunidades Intermunicipais, principalmente, em relação ao desenvolvimento económico e social da Comunidade Intermunicipal. Assim, na concretização da delegação terá de haver uma lei que indique as competências delegáveis, como determina o artigo 124.º n.º 2 da Lei n.º 75/2013, devendo para tal existir lei de habilitação para uma delegação de assunto em concreto, ao abrigo do artigo 117.º n.º 2 da Lei n.º 75/2013.

Concluindo, foi necessário criar um conjunto de entidades que permitam a aglutinação de vários municípios para assim dar resposta aos desafios supramunicipais que exigiam uma disponibilização de recursos quer técnicos, quer humanos, quer financeiros que não tinham para fazer face à transferência de competências que eram realizadas.

10. As CCDR

As Comunidades de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) constituem serviços periféricos do Estado integrando a Administração Indireta do Estado. Isto, ao abrigo do artigo 10.º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho, na redação do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto.

As CCDR estão reguladas no Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, na redação do Decreto-Lei n.º 68/2014, de 08 de maio, constituindo as antes designadas Comissões de Coordenação Regional (CCR) e anteriormente, as Direções Regionais do Ambiente e do Ordenamento do Território.

As CCDR após a integração das DRAOT tornaram-se serviços regionais abrangentes na área do desenvolvimento e do planeamento regional, do ambiente e do ordenamento do território; são entidades que prestam apoio aos municípios fornecendo-lhes serviços e estão dotadas de um mecanismo de participação administrativa que envolve

municípios, determinadas instituições públicas e organizações sociais através do Conselho Regional¹⁷⁶.

Estas entidades estão dotadas de autonomia administrativa e financeira sendo suas atribuições assegurar a coordenação e articulação das políticas sectoriais no contexto regional e ainda executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e dar apoio técnico às Autarquias Locais e associações, determina o artigo 2.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de outubro, na redação do Decreto-Lei 68/2014, de 08 de maio.

Atualmente, existem cinco CCDR a saber, a CCDR Norte, que tem a sua sede no Porto; a CCDR Centro que tem a sua sede em Coimbra; a CCDR de Lisboa e Vale do Tejo, que tem a sua sede em Lisboa; a CCDR Alentejo, que tem a sua sede em Évora e a CCDR Algarve, que tem a sua sede em Faro. Quer isto dizer que, as delimitações territoriais das CCDR correspondem às NUTS II do Continente.

No entanto, o Presidente das CCDR é nomeado pelo Governo a partir de um conjunto de três nomes obtidos por uma Comissão Independente de Recrutamento e Seleção, de acordo com a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro e a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, alteradas pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

As CCDR desempenham as suas atribuições nas áreas do Ambiente, Ordenamento do Território e Cidades e Desenvolvimento Regional e no seu domínio territorial assim consagra o artigo 2.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 68/2014.

Assim, cumpre a estas entidades promover o desenvolvimento regional no âmbito de desenvolvimento económico e social do País, definindo as estratégias que permitam dinamizar o desenvolvimento regional, devendo ainda incentivar parcerias com outras entidades regionais e fazer estudos e promover o desenvolvimento de planos de Fomento para as circunscrições territoriais que englobam. Devem ainda promover a articulação e a comunhão de esforços entre a Administração Central e os Municípios.

¹⁷⁶ MOREIRA, Vital, GUEDES, Ana Cláudia; *Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado – Documento de Enquadramento Preliminar*; Norte 2015 – Grupo de Perspectiva: As Instituições – Atelier Temático: Serviços Desconcentrados; maio de 2005; Pág. 19.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

A estas entidades foi ainda conferido um papel relevante de gestão dos programas operacionais regionais do continente dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2013, de 14 de junho.

Quanto aos seus órgãos há que mencionar o Presidente, os dois Vice-presidentes, o Fiscal Único, o Conselho de Coordenação Intersectorial e o Conselho Regional.

Importa referir que ao Presidente cabe a tarefa de gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

O Conselho de Coordenação Intersectorial coordena a execução de políticas nacionais aplicadas à circunscrição territorial que conforma cada CCDR.

Relativamente ao Conselho Regional, importa referir que é um órgão consultivo que inclui os Presidentes das Câmaras Municipais dos Municípios que estão incluídos na área de atuação de cada CCDR, entre outros representantes de entidades que relevem para os interesses prosseguidos pelas CCDR¹⁷⁷.

Em conclusão pode dizer-se que estas entidades em determinadas áreas têm sido relevantes para o desenvolvimento regional e a promoção das áreas que abrangem, no entanto, não têm um conjunto de competências que lhes permita preencher o espaço supramunicipal em toda a sua plenitude. Nota-se, todavia, que a sua organização, relativamente, ao território tem sido muito defendida enquanto solução para implementar as Regiões Administrativas.

¹⁷⁷ CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas* in *RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014; pág. 7.

11. As Autarquias Locais

A Administração Local Autárquica é o conjunto das Autarquias Locais, podendo falar-se em sentido objetivo na atividade administrativa desenvolvida pelas Autarquias Locais. Esta realidade encontra-se desenvolvida em vários ordenamentos jurídicos assim, para os ordenamentos anglo-saxónicos traduz-se no “*Governo Local*” ou “*autogoverno*”, o “*local government*”, no ordenamento jurídico francês “*liberdades locais*” e “*pouvoir municipal*” e para os germânicos “*administração autónoma territorial*”¹⁷⁸. A autoadministração verifica-se também na Alemanha onde designam este fenómeno de “*Selbstverwaltung*”.

Para Vital Moreira, a Administração Autónoma surge “*naturalmente associada a todas as representações tendentes a limitar a ação direta do Estado, porquanto ela é um meio qualificado da “desoneração do Estado” (Staatsentlastung) e de aproveitamento da capacidade autorreguladora de grupos sociais*”¹⁷⁹.

As Autarquias Locais constituem em qualquer caso entidades distintas do Estado, por isso, traduzindo-se na Administração Autónoma. Conforme defende FREITAS DO AMARAL a administração autónoma “*é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a hierarquia ou a superintendência do Governo*”¹⁸⁰.

As Autarquias Locais são “*peças coletivas públicas de base territorial correspondente aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultante da proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações*”¹⁸¹.

Têm consagração no artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa sendo “*peças coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a*

¹⁷⁸ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 37.

¹⁷⁹ MOREIRA Vital; *Administração Autónoma e Associações Públicas*; Coimbra Editora; Coimbra; 2003; pág. 75.

¹⁸⁰ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 420.

¹⁸¹ CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 10.ª edição; Âncora Editora; 2009; pág. 136.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

prossecução de interesses próprios das populações respetivas". Efetivamente, as Autarquias Locais são uma exigência constitucional, de acordo com o artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa. Com efeito, devem prosseguir os interesses próprios das coletividades que as integram. Constituindo a Administração Autónoma definem as suas políticas e as medidas necessárias à execução das mesmas com independência e responsabilidade utilizando os seus recursos e meios.

Não se pode olvidar a característica de Estado unitário que o país apresenta, pelo que, a divisão e organização do território e do poder político em Autarquias Locais deve respeitar o Estado unitário. Em relação a este aspeto diga-se que *"A Autarquia apresenta-se como a realidade jurídica subjacente ao Estado unitário descentralizado"*¹⁸².

Para JOÃO CAUPERS, a Descentralização territorial dá origem às Autarquias Locais¹⁸³. Quer isto dizer que, as Autarquias Locais desempenham um papel relevante na concretização da Descentralização Administrativa exercendo competências junto de uma dada comunidade e promovendo o desenvolvimento económico, social e cultural de determina área geográfica. Ora, para que se verifique esta Descentralização Administrativa é necessário que as Autarquias Locais contenham certos requisitos, deste modo, é necessário apresentarem *"um substracto pessoal colectivo, ou seja, uma comunidade de interessados distinta da comunidade geral representada pelo Estado; Atribuições próprias, ou seja, um conjunto de tarefas ou interesses de natureza pública assumidos pela comunidade em causa; 3) Competências próprias, ou seja, um conjunto de poderes instrumentais à prossecução de tais tarefas; 4) Auto-governo, ou seja, o exercício destas competências por órgãos próprios representativos da comunidade de interessados em causa; 5) Auto-responsabilidade ou autonomia em sentido estrito, ou seja, o exercício das mesmas competências independentemente de poderes condicionantes de intervenção intra-administrativa estadual. Fala-se de todos aqueles poderes cujo exercício possa, directa ou indirectamente, determinar ou interferir com as*

¹⁸² FARIA; Duarte Lynce; *Regionalizar, o Referendo do Portugal esquecido – Regionalizar; Desenvolver; Quebrar o ciclo da Desertificação do País*; Bertrand Editora; 1996; pág. 19.

¹⁸³ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 486.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

*opções de mérito do ente auto-administrado. Por estas opções, os órgãos do ente em causa respondem primordialmente perante a referida comunidade de interessados”*¹⁸⁴.

Assim, as Autarquias Locais constituem o Poder Local, e, por isso, devem ser, enquanto Autarquias Locais verdadeiramente autónomas e consagrarem em si ampla autonomia administrativa e financeira, que lhes permita desenvolver as suas competências de modo adequado, traduzida na devida atribuição dos meios humanos e técnicos e dos recursos materiais adequados à sua prossecução e execução.

Assume relevância a questão da prossecução dos assuntos públicos, atribuição das Autarquias Locais que é regulada pelo Princípio da Subsidiariedade, e que representa a concretização dos interesses das populações estes devem ser prosseguidos pelas entidades públicas que se encontram em posição mais adequada para satisfazer essas necessidades, sem prejuízo do respeito pela eficiência económica, pelo Princípio da Igualdade e Princípio da Solidariedade entre os cidadãos¹⁸⁵.

A este respeito o artigo 6.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina que a convivência da Autonomia das Autarquias Locais e a Descentralização da Administração Pública, deverá ser respeitada pelo Estado que deverá salvaguardar estes corolários do Estado Democrático e plasmados como Princípios Constitucionais.

De acordo com a Constituição da República Portuguesa existe em Portugal três tipos de Autarquias Locais: o Município e a Freguesia e a Região Administrativa. Com efeito, esta realidade está consagrada na Constituição da República Portuguesa e deve existir no cenário autárquico, enquanto exigência constitucional, contudo ainda não foi concretizada. Assim, as Autarquias Locais são pessoas coletivas públicas territoriais que visam a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional¹⁸⁶. A consagração constitucional destas Autarquias Locais permite afirmar que se pretende criar o nível local, o nível regional e o nível estatal que não devem ser consideradas no

¹⁸⁴ COUTINHO, Luís Pedro Pereira; *O Problema das Atribuições e das Competências das Autarquias Locais (e do seu possível esvaziamento...)*; Estudo correspondente a exposição a proferir no V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; consultável em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/365-228.pdf>; pág. 3.

¹⁸⁵ CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 10.ª edição; Âncora Editora; 2009; pág. 136.

¹⁸⁶ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 480.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

todo nacional enquanto partes desagregadas, esse é aliás grande desafio da Descentralização Administrativa que constitui um limite representado na unidade do Estado. Para além de que, apesar da atuação das entidades administrativas poder constituir um daqueles extratos, a verdade é que *“as funções de nível local, da competência do poder local, embora se exerçam privilegiadamente sobre o território da localidade, não deixam de ter repercussões, mais ou menos indirectas, sobre territórios mais amplos: o das regiões ou o do centro”*¹⁸⁷.

As Autarquias Locais constituem pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes¹⁸⁸.

Ao nível das Autarquias Locais importa salientar a eminente reforma administrativa do Estado que deverá ser aplicada e cujas diretrizes estão plasmadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011¹⁸⁹. Os principais assuntos que deverá abordar a reforma administrativa do Estado estão relacionados com o sector empresarial local; a organização do território; a gestão municipal, intermunicipal e financiamento e a Democracia Local.

A Democracia Local, traduzida numa das razões que levam à defesa de um modelo descentralizado, com base, em Regiões Administrativas fazia parte integrante das ideias plasmadas no Documento Verde da Reforma da Administração Local¹⁹⁰.

A importância de o Estado ser mais eficaz e eficiente e que promova o desenvolvimento nacional, regional e local propõe alterações ao nível da região, do município e da

¹⁸⁷ ALVES, Manuel Brandão de Vasconcelos; *Descentralização e Interdependência Espacial de Processos de Decisão*; Instituto Superior de Economia. Universidade Técnica de Lisboa; 1986; pág. 99.

¹⁸⁸ CAETANO Marcello; *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980; pág. 597.

¹⁸⁹ ALEXANDRINO, José Melo; *A Administração Local Autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika* in *Direito Regional e Local*; n.º 18; abril-junho de 2012; pág. 8.

¹⁹⁰ Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma Reforma da Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política; Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, in www.portugal.gov.pt.

freguesia. Donde resulta que, a instituição de um nível intermédio reveste-se essencial e permite um melhor aproveitamento dos recursos humanos e técnicos¹⁹¹.

11.1 Os elementos essenciais das Autarquias Locais

11.1.1 O Território

A Descentralização implica a verificação de alguns elementos sem os quais não há Autarquias Locais e que além de elementos fundamentais à sua existência contribuem ainda para a delimitação das circunscrições territoriais.

O território é um elemento do Estado, assim sendo, é um requisito da existência do Estado¹⁹².

O Estado Moderno é um Estado Territorial, no âmbito do qual ganha importância os limites espaciais, uma importância política, fiscal, militar¹⁹³.

A conformação do espaço é feita pela vivência de grupos sociais, ou seja, por comunidades. Estas comunidades estão ligadas a um dado território.

Assim, *“resulta de uma lenta e paciente estruturação do espaço-tempo na qual interferem fatores de ordem económica, geográfica, política e ideológica”*¹⁹⁴.

Portanto, mais do que a ideia de espaço, importa analisar a ideia de território. E território significa um enraizamento psicológico, consistência jurídica e dimensão temporal¹⁹⁵. O enraizamento psicológico tem em conta a convicção coletiva de grupo, enquanto unidade independente de outros grupos; já a consciência jurídica está relacionada com a legitimidade para exercer o seu poder num determinado espaço. A

¹⁹¹ CARNEIRO José Luís; *A proposta de reforma da administração local – “O estado do debate” in* Direito Regional e Local; n.º 17; janeiro-março de 2012; pág. 31.

¹⁹² MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*; Tomo III; 5.ª Edição; Coimbra Editora; Coimbra; 2004; pág. 237.

¹⁹³ CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 161.

¹⁹⁴ Citação de MÉO retirada de CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; Aequitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 163.

¹⁹⁵ CAUPERS, João; *“A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração”*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 164.

dimensão temporal consiste na existência histórica que relaciona a comunidade a um determinado espaço.

Trata-se, portanto, da interação entre certas pessoas que conformam uma comunidade e um espaço, atribuindo a essa comunidade legitimidade para sobre ele exercer o Poder. O território é a base para a ideia de gestão do território. O território organiza-se consoante as necessidades do Estado.

É também, através do território que se identifica uma determinada Autarquia Local, ou seja, é a partir do território que se torna identificável o município, a freguesia ou a região¹⁹⁶. Efetivamente, o território é um substrato comum a diversas pessoas coletivas públicas. Por outro lado, o território identifica uma determinada população, ou seja, um agregado populacional que uma vez adstrito a um determinado território vão ficar incumbidos da prossecução dos seus interesses. Assim, o território permite obter a circunscrição das Autarquias Locais, tornando comum, o mesmo território a várias Autarquias Locais de diferente nível. O território vai, então, funcionar como critério de definição das atribuições e competências de dada Autarquia Local num determinado espaço. É patente constitucionalmente a verificação de normas que se relacionam com o território e que implicam uma atuação da Administração Pública consistindo ainda na consagração de proteção de certos valores muito conexos com dado território, e com a população e as comunidades abrangidas nesse território, assim, a defesa do ambiente, a promoção do urbanismo e a preservação do património cultural. Ora, daqui resulta, por isso, a necessidade de coordenação entre as várias Autarquias Locais e a constatação da importância das Autarquias Locais na promoção e defesa desses mesmos valores que, ainda que, digam respeito a todos em geral estão muitas vezes inculcados em certas zonas que melhor conseguirão atuar na proteção dos mesmos.

Deste modo, a importância do território está ainda subjacente ao facto deste delimitar a esfera de atuação da pessoa coletiva pública, neste caso, da autarquia local, que permite determinar os interesses públicos que integram a autarquia local e permite ainda delimitar o substrato pessoal que integra uma autarquia local.

¹⁹⁶ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 482.

Esta realidade implica uma divisão do território que não será uma divisão material, pois é indiferente à divisão física do território, trata-se antes de uma realidade jurídico-política, com divisões jurídicas. A divisão jurídico-política pode confluir numa situação de desmultiplicação funcional do território, significa isto, uma divisão do território em várias territorialidades todas subsistindo que têm como objetivo a prossecução de fins distintos. Assim, dada a abrangência das situações e os fins do Estado vislumbra-se para cada situação a criação de uma divisão específica.

Pode dizer-se que idealmente as decisões administrativas devem ser tomadas no mesmo espaço onde se desenvolvem as atividades económicas e sociais dos seus destinatários. Tal princípio permite uma maior aproximação dos serviços à população que poderá exercer o Direito de Participação e indicar opções acerca da decisão a tomar de forma informada. E por seu lado, a Administração terá na sua posse toda a informação necessária a uma correta execução das decisões estando próxima da comunidade sobre que recairá a decisão. Em contraposição a divisão administrativa do território acarreta alguns inconvenientes como por exemplo questões no âmbito de coordenação, desperdício, sobreposições de situações, desresponsabilização dos agentes.

Estes inconvenientes têm criado uma alteração do modo de organização do espaço, retornando a uma situação de alguma unidade funcional do espaço. Na prática, tem criado situações de entidades intermédias entre o Município e o Estado reagrupando-se as atividades desenvolvidas por cada uma destas entidades e coordenando funções entre os vários patamares administrativos.

11.1.2 O Agregado Populacional

É através da população de um determinado território que se determinam os objetivos e interesses a prosseguir pela Autarquia Local. A população é a vertente humana da Autarquia Local¹⁹⁷. A população compõe-se pelos residentes no respetivo território¹⁹⁸.

¹⁹⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 482.

¹⁹⁸ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 129.

Sendo parte do aglomerado populacional de uma Autarquia um indivíduo torna-se titular de direitos e deveres, como é o caso do Direito de Voto. Com efeito, o Direito de Voto permite determinar a importância do fator populacional, é que este Direito concretiza um vínculo jurídico-político de um cidadão com uma Autarquia Local, seja a nível local, seja a nível regional. De facto, o cidadão relaciona-se com o poder local, com as entidades administrativas descentralizadas sendo parte do projeto inerente, seja pela participação no exercício do poder municipal, seja através do sufrágio, esta participação pode ainda ser efetivada através da participação nos referendos locais e através do exercício de direitos políticos.

Assim, a população está conexas com um território através da residência, sem, contudo, esquecer que, o poder municipal não se exerce na gestão exclusiva à população residente¹⁹⁹.

Com efeito, cabe às autarquias locais a gestão de um espaço sabendo que esse espaço não é campo exclusivo de atuação dos seus residentes, por isso, as suas ações e decisões terão impacto noutros cidadãos. Desta forma, a população será um fator que tem a sua relevância quanto à sua população quando se fala nos direitos políticos que consagra aos residentes para participação democrática, mas, também, como critério para aferir as identidades locais comuns a uma determinada população aglomerando cidadãos com a mesma identidade local, mas sem olvidar que a gestão de uma comunidade não tem incidência apenas nessa mesma comunidade.

11.1.3 Os Interesses Comuns

A Administração Pública tem como objetivo a prossecução do Interesse Público assim no artigo 266.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina-se que “*a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”²⁰⁰.

¹⁹⁹ Com efeito, a este respeito a posição de André Gonçalves Pereira que recusa a opinião de que a competência dos órgãos municipais depende da existência de um estatuto pessoal. PEREIRA, André Gonçalves; *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*; Edição Policopiada; Lisboa; 1959; pág. 221.

²⁰⁰ De facto, o interesse público constitui o princípio orientador de toda a atividade administrativa.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O interesse público está relacionado com a prossecução do bem comum, com o bem-estar geral de pessoas e comunidades, não é, contudo, um conceito imutável e atemporal²⁰¹.

No entanto, não se pode olvidar que a Administração Pública deve atuar tendo em conta a prossecução do Interesse Público. Deste modo, releva a conciliação entre o Interesse Público e os Interesses regionais. O Interesse Público não é confundível com os Interesses nacionais, sendo o interesse público uma espécie dos interesses nacionais, juntamente, com os interesses públicos específicos²⁰².

Relativamente ao interesse público importa dizer que podem apresentar-se algumas decorrências diretas do mesmo, a saber, a não modificação pela Administração Pública dos interesses públicos confiados pela lei; o dever de prossecução dos mesmos; a constituição de um parâmetro do Princípio da Especialização que promova a melhor prossecução do Interesse Público; a representação ainda de um critério para determinar situações de desvio de poder; e a consagração de um fator na concretização do Princípio da Imparcialidade²⁰³.

O Conceito de interesses próprios da comunidade municipal funciona como critério para delimitar o conjunto de competências e atribuições dos Municípios²⁰⁴.

Os Interesses Comuns²⁰⁵ de uma determinada população num dado território são a razão da existência das Autarquias Locais. Com efeito, um dos fundamentos para a defesa da Descentralização é justamente a existência de interesses próprios de uma comunidade, designadamente, os interesses locais, que melhor serão prosseguidos por essas mesmas comunidades através dos seus órgãos eleitos diretamente pela população a que respeitam. Os Interesses Comuns de uma comunidade revestem-se na

²⁰¹ MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 560; AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 484.

²⁰² CAUPERS, João; *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994; pág. 231.

²⁰³ CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 10.ª edição; Âncora Editora; 2009; pág. 86.

²⁰⁴ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 71.

²⁰⁵ SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado Matos; *Direito Administrativo Geral*; Tomo I; 3.ª Edição; D. Quixote; Lisboa; 2008; pág. 142.

particularidade de respeitarem a uma determinada população distinguindo-se dos interesses nacionais, e que, por serem restritos exigem órgãos locais para os prosseguir. Efetivamente, a existência destes interesses comuns de determinada comunidade está consagrada no artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa que determina que *“as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*.

Assim, os interesses locais distinguem-se do interesse nacional, sendo este a expressão de uma dimensão superior do interesse público. Nas palavras de PAULO OTERO o interesse nacional *“constitui, em síntese, uma cláusula implícita de reserva de poderes a favor do Estado integrada em todas as normas descentralizadoras de atribuições estaduais”*²⁰⁶.

Ora, os Interesses locais, nacionais ou regionais vão ter influência na determinação das atribuições das Autarquias Locais. Assim, há que ter em conta que «as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei» (artigo 237.º, n.º 1, da Constituição), *“é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia. No entanto, ao desempenhar essa tarefa, «o legislador não pode pôr em causa o núcleo essencial da autonomia local; tem antes que orientar-se pelo princípio da descentralização administrativa e reconhecer às autarquias locais um conjunto de atribuições próprias (e aos seus órgãos um conjunto de competências) que lhes permitam satisfazer os interesses próprios (privativos) das respetivas comunidades locais»”*²⁰⁷.

Deve ainda acrescentar-se que nas relações estabelecidas entre o Governo e os Municípios o interesse nacional releva ainda como Princípio de organização

²⁰⁶ OTERO, Paulo; *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*; Tomo II; Lex; Lisboa; 1995; pág. 771. Continua PAULO OTERO por afirmar que cada norma descentralizadora deve ser analisada sem prejuízo da existência de um interesse geral ou nacional pertencente ao Estado. Deste modo, o interesse nacional funciona ainda como critério de repartição de poderes ente o Estado e as entidades intraestaduais; apresenta uma cláusula habilitante de competências excecionais do Estado; e, ainda significa um limite às competências atribuídas aos entes intraestaduais.

²⁰⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional 949/2015, de 22 de outubro.

administrativa, delimitando tarefas que cabem a cada entidade pública; funcionando como critério de exercício de poderes discricionários de interpretação de conceitos indeterminados; sendo ainda critério na delimitação da função política do Estado; relevando nas relações interadministrativas como método de conciliação entre a Administração Central e os Municípios; funcionando como o primado de atuação do Estado delimitando a atuação do Governo; e estando, também, presente na determinação da atividade de Tutela Administrativa²⁰⁸.

O interesse nacional será, desta forma, uma espécie de interesse público que prevalece sobre interesses públicos especiais, quer territoriais, quer sectoriais²⁰⁹.

O interesse local surge reconhecido como sendo o objeto de atuação das entidades descentralizadas e surge da relação de vizinhança que se estabelece entre pessoas da mesma comunidade. Assim, são autonomizados os interesses comuns de uma população, sendo estes interesses o fundamento da existência de autarquias locais²¹⁰. Em conformidade, as autarquias locais constituem-se para prosseguir os interesses privativos das populações locais²¹¹. Deste modo, reconhece-se a existência de interesses locais diferentes dos interesses gerais sem que, contudo, seja fácil delimitar os interesses locais em relação aos interesses nacionais. Mais se adianta que existem inclusivamente interesses simultaneamente locais e nacionais. Neste caso, é chamado a intervir o legislador para determinar se o interesse prevalecente é o interesse nacional por um lado, ou se por outro lado o interesse local deve ser prevalecente²¹². Por outro lado, há quem defenda que os interesses próprios das autarquias locais não sendo interesses exclusivos destas são interesses de relevo predominantemente local.

²⁰⁸ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 157.

²⁰⁹ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 162.

²¹⁰ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 484.

²¹¹ Estes interesses privativos das populações locais que são o fundamento da constituição das autarquias locais baseiam-se no facto de os indivíduos conviverem numa mesma área, unidas por laços de vizinhança.

²¹² AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 485.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O reconhecimento e respeito pelos interesses públicos municipais contribui ainda para a promoção de fins de pluralismo, permitindo defender a vontade da população de um município, favorecendo o concretizar dos objetivos da Descentralização e permitindo promover a democracia participativa.

Compete à lei a definição do interesse público. Assim, o legislador ao repartir funções pode atribuir aos municípios a prossecução de certo interesse público, isto porque, o legislador determinou a prevalência do interesse prosseguido pelos municípios. A atuação das entidades municipais contribui ainda para a prossecução do interesse geral, da mesma forma que, a atuação do Estado pode contribuir para a concretização das dimensões locais de determinadas necessidades coletivas e a sua satisfação. Os interesses públicos assumem uma dimensão nacional, mas, por vezes, é possível atribuir-lhes uma localização, um âmbito espacial, sendo, deste modo, conferida uma dimensão local.

De facto, podem encontrar-se duas posições antagónicas em relação à determinação dos assuntos locais e dos assuntos nacionais. Assim, pode por um lado falar-se de uma cláusula geral de acordo com a qual cada município teria de delimitar as suas atribuições pelo que consideram ser interesses próprios das suas populações²¹³. Outra posição, por outro lado relaciona-se com a necessidade de fazer a delimitação dos interesses públicos havendo, assim, uma norma que indica uma atribuição à Administração Central que pertence a esta e que, desse modo, revela que não se está numa situação em que exista um interesse municipal²¹⁴.

Reveste importância entender o significado dos interesses próprios consagrados constitucionalmente. Ora, o interesse municipal é próprio da comunidade local e na sua prossecução deve obediência apenas à Constituição da República Portuguesa, à lei, aos atos regulamentares e à vontade expressa pelos órgãos próprios eleitos pela comunidade local enquanto decorrência da sua Autonomia e no exercício da

²¹³ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 90.

²¹⁴ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 91.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Democracia Local. Neste último caso, constata-se que o interesse próprio resulta da Autonomia consagrada às autarquias locais.

O legislador pode atribuir competências municipais relativas a todos os sectores da atividade administrativa, tendo apenas de certificar-se da garantia da unidade e eficácia, ficando excluídos somente os interesses reservados para a Administração Central e para a Administração Regional.

Ora, é ainda possível dizer que nem todas as necessidades coletivas de nível local estão a cargo das autarquias locais, por um lado e, mesmo sectores com uma dimensão sobretudo nacional podem constituir interesses públicos municipais.

Assim, as autarquias locais só podem prosseguir alguns interesses locais e não todos aqueles que poderiam numa primeira análise ser considerados interesses locais, porquanto encontram-se restringidos a limites relativos a razões de eficácia ou de unidade.

Com efeito, há que reconhecer a unidade intrínseca do interesse público. De facto, o interesse nacional está presente em toda a atividade administrativa. Por isso, há um interesse geral traduzido na satisfação de todas as necessidades coletivas, e de que todas as necessidades coletivas sejam preenchidas pela atividade administrativa²¹⁵. No entanto, a delimitação das atribuições das entidades municipais é uma criação do legislador não havendo atribuições locais por natureza²¹⁶.

Porém, são vários os critérios a ponderar na delimitação dos interesses locais, assim note-se a importância do território, o influxo das contingências do momento histórico e ainda, a ponderação necessária que é imposta pelo Princípio da Descentralização, todos estes fatores contribuem para a delimitação e uma melhor análise dos interesses que pela sua natureza devam ser prosseguidos por entidades descentralizadas.

Assim, os interesses próprios municipais são atribuídos por Lei, deste modo, ao ser conferido por lei ao município um interesse local torna-se um interesse exclusivo face a

²¹⁵ FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004; pág. 95.

²¹⁶ MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*; Tomo III; 5.ª Edição; Coimbra Editora; Coimbra; 2004; pág. 219.

outras comunidades municipais. Portanto, os interesses locais constituem o interesse público, e quando atribuídos por lei aos Municípios transformam-se num interesse próprio. Enquanto interesse próprio fica protegido face a outros poderes administrativos. E, enquanto interesse próprio, ainda fica afastado do poder de superintendência do Estado. Pode ainda dizer-se que existem outros interesses que são concorrenciais, neste caso, é aplicável o Princípio da Subsidiariedade, para determinar qual o nível administrativo que se encontra em situação que permita uma decisão mais eficiente.

No Parecer da Comissão Constitucional n.º 9/81, de 18 de abril de 1980 em sede de fiscalização preventiva da Constitucionalidade o Tribunal Constitucional decidiu que em caso de conflito entre o interesse geral e o interesse local, os limites a impor ao interesse local não podem violar *“o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma”*.

11.1.4 Os órgãos representativos

A Autarquia Local tem de ter órgãos locais que prossigam os interesses das pessoas e que sejam representativos da população. Os órgãos representativos deverão por isso ser eleitos em eleições locais ou eleições autárquicas²¹⁷.

É a este respeito que se fala em autoadministração para referir que os órgãos são eleitos livremente pelas comunidades locais²¹⁸. Estas eleições são livres e permitem escolher os representantes da Autarquia Local para exercerem as funções desta.

As Autarquias Locais devem, num contexto de autoadministração, ser compostas por um órgão deliberativo e ainda um órgão executivo.

11.1.5 Eleição dos Órgãos

A eleição dos órgãos traduz-se na concretização da democracia local. Trata-se de uma reivindicação fundamental na concretização do processo de Descentralização Administrativa. Com efeito, apesar de poder ser apresentadas outras formas de garantir

²¹⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 485.

²¹⁸ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 487.

a não dependência dos órgãos das Autarquias Locais à Administração Estadual representa num Estado Democrático, baseado na soberania popular no processo adequado para os órgãos das Autarquias Locais²¹⁹.

11.2 As Atribuições

Quanto às atribuições das Autarquias Locais deve referir-se que a própria noção não é isenta de dúvidas. Assim, Marcello Caetano fez a distinção entre atribuições (interesses a realizar pela pessoa coletiva) e competências (poderes jurídicos conferidos aos órgãos para desempenho das atribuições). Com efeito, a noção de atribuições passou a constar em relação ao Direito Local. Assim, surge com previsão e concretização circunstanciada dos domínios de atribuições relativos às entidades administrativas, nas diversas categorias de Autarquias Locais, em relação a certos órgãos locais e entes de outra natureza; contempla-se como cláusula residual de atribuições; implementando uma importante distinção entre atribuições de exercício obrigatório e atribuições de exercício facultativo; e cominando a nulidade para as deliberações dos corpos administrativos estranhas às respetivas atribuições²²⁰.

Importa ainda referir o sistema de definição das atribuições das Autarquias Locais. A este respeito podem destacar-se três sistemas, o sistema misto (que terá tido lugar no período do constitucionalismo liberal), o sistema da enumeração taxativa (que se verificava com o constitucionalismo autoritário) e o sistema da cláusula geral (que vigorou no constitucionalismo democrático)²²¹.

Na Constituição da República Portuguesa de 1976 vigorou o sistema misto. Contudo, surgiram em 1999 várias correntes doutrinárias acerca do sistema que vigorava então em Portugal. Uma das quais defende que em 1999 deixou de se registar um sistema de cláusula geral e passou então a registar-se um sistema de enumeração taxativa; uma outra corrente defende que o que se verificou foi a continuidade do sistema de cláusula

²¹⁹ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 136.

²²⁰ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 462.

²²¹ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 468.

geral; havendo ainda que destacar uma outra corrente que defende que se verifica um regresso ao sistema de enumeração taxativa²²².

No que diz respeito ainda às competências das Autarquias Locais as atribuições destas entidades estão consagradas de forma dispersa, ora nas normas e Princípios consignados na Constituição da República Portuguesa, ora na Carta Europeia da Autonomia Local; podendo ainda ser encontradas nos costumes acerca das atribuições; estando plasmadas nas normas sobre competência das quais se infiram atribuições das Autarquias Locais e ainda de normas constantes em atos legislativos que concretizam a transferências de atribuições para as Autarquias Locais²²³. De resto, não estando diretamente consagradas quais as atribuições das Autarquias Locais há uma presunção de validade das mesmas²²⁴.

Assim, não existe necessidade de reclamar uma cláusula habilitativa implícita de atribuições, isto é, se for para prossecução de interesses locais e não invada a esfera legal reservada a outros órgãos existe uma presunção de validade da atuação das Autarquias Locais.

Releva ter presente que deverá verificar-se os elementos textuais, a estrutura, o Princípio Democrático e o Princípio da Autonomia Local, ainda a sinética, ponderação das consequências, para o sentido do dever constitucional, de uma interpretação diversa, e ainda a teleologia desse subsistema normativo, a regra da universalidade das atribuições com a inerente projeção máxima no município²²⁵.

Portanto, o critério de definição das atribuições locais tem de ter em consideração a diversidade de fundamentos normativos das diversas atribuições; a relevância da distinção entre titularidade e exercício das atribuições; e a existência de diferentes Autarquias Locais. Pode, por isso, afirmar-se que, perante a situação de o legislador não

²²² ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 469.

²²³ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 470.

²²⁴ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 471.

²²⁵ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 473.

ter enumerado as atribuições dos entes autárquicos o processo de análise dessas atribuições segue um processo de indução ao invés de um processo de dedução. As atribuições das Autarquias Locais inferem-se da Constituição da República Portuguesa; ainda através do costume; mais vastas são as competências que se retiram de certas normas de competência definidas na Lei das Autarquias Locais; ainda as situações que a lei delimita expressamente como competência própria de determinada Autarquia Local. Quanto às atribuições das Autarquias Locais pode mencionar-se a existência de atribuições próprias, atribuições conferidas por lei e atribuições delegadas. Ora, as atribuições próprias relacionam-se com o Princípio da Autonomia Local e com a Cláusula da Universalidade. Dizem respeito a interesses ou áreas de interesses que podem ser exclusivos ou predominantes no domínio local. Assim, obtém-se através da delimitação dos interesses locais que são os interesses exclusivos da população a que dizem respeito enquanto comunidade que não dispensa a análise ainda assim, relativamente à eficácia e unidade, sendo ainda uma concretização do Princípio da Subsidiariedade. As atribuições conferidas traduzem-se em interesses em áreas confluentes com os interesses do Estado. Nesta situação tem relevância o Princípio da Descentralização e o Princípio da Subsidiariedade²²⁶.

11.3 As Freguesias

As Freguesias constituem Autarquias Locais, assim, fazemos uma breve referência às mesmas. Deste modo, deve entender-se por Freguesia “as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses próprios da população residente em cada circunscrição paroquial” ²²⁷. E trata-se de circunscrição paroquial, uma vez que, as Freguesias tiveram a sua origem nas Paróquias.

As atribuições e competências das Freguesias encontram-se consagradas na Lei das Autarquias Locais. Com efeito, são atribuições destas entidades o recenseamento eleitoral e a administração de bens afetos à sua jurisdição.

²²⁶ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 483.

²²⁷ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 507.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

A criação das Freguesias é necessariamente feita por lei da Assembleia da República, como estabelece a Lei n.º 8/93, de 05 de março. Quanto às suas atribuições, são estas entidades que fazem o recenseamento eleitoral, desencadeando processos eleitorais, no que diz respeito ao plano político. No plano económico, as Freguesias desenvolvem a administração dos seus bens que se encontrem sob a sua jurisdição, desenvolvendo ainda diversas obras públicas. As Freguesias assumem ainda um papel relevante na difusão e fomento da cultura popular e assistência social e ainda na área da saúde pública. Importa ainda salientar a possibilidade de delegação feita pelos Municípios nas Freguesias quanto a certas matérias.

As Freguesias são compostas pela Assembleia de Freguesia e pela Junta de Freguesia. Estes compõem os órgãos representativos das Freguesias, em respeito pelo artigo 236.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa. Os eleitores elegem os membros da Assembleia de Freguesia e, é, depois no contexto da Assembleia de Freguesia que é eleita a Junta de Freguesia que é assim designada por eleição indireta.

As Assembleias de Freguesia exercem a função eleitoral, a função de fiscalização, a função de orientação geral e a função decisória. Relativamente, à função eleitoral cabe à Assembleia de Freguesia eleger a Junta de Freguesia. Quanto à função de fiscalização cumpre à Assembleia de Freguesia manter conhecimento acerca da atividade da Junta de Freguesia, controlando e superintendendo o funcionamento da Junta de Freguesia. No que concerne à função de orientação geral à Assembleia de Freguesia compete discutir os orçamentos, as contas, emitir nomas gerais, compete-lhe ainda a aprovação de Regulamentos, bem como, o exercício de competência para lançar certos tributos. No que diz respeito à função decisória, as Assembleias de Municípios decidem as situações concretas mais relevantes que a lei estabeleça serem da reserva das Assembleias de Freguesia não deixando estes casos à Junta de Freguesia²²⁸. A Junta de Freguesia é constituída pelo Presidente, que deverá ser a pessoa que encabeçou a lista

²²⁸ Importa salientar que as Freguesias com menos de 150 eleitores ou com 150 eleitores não há lugar à criação de Assembleia de Freguesia devendo as competências da Assembleia de Freguesia ser exercidas pelo Plenário dos Cidadãos eleitores.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

mais votada para a Assembleia de Freguesia ²²⁹. A Junta de Freguesia detém competências ao nível da função executiva, da função de estudo e proposta, da função de gestão e da função de colaboração.

Assim, cumpre à Junta de Freguesia assegurar o cumprimento das deliberações da Assembleia de Freguesia, e, ainda, a execução de leis, regulamentos e planos aplicáveis (função executiva). Por outro lado, a Junta de Freguesia deve realizar o estudo dos problemas da Freguesia propondo soluções que permitam a sua resolução (função de estudo e proposta). A Junta de Freguesia deve assumir um papel revelante na gestão dos bens, serviços e pessoal, bem como finanças e obras da responsabilidade da Freguesia (função de gestão). Incumbe ainda à Junta de Freguesia dar apoio às iniciativas culturais, sociais entre outras que revelem interesse para o desenvolvimento da Freguesia. Cumpre à Junta de Freguesia desempenhar um papel relevante, em relação, ao ordenamento do território e urbanismo devendo participar no procedimento de elaboração dos respetivos planos municipais do território, especialmente, dando apoio na fase de realização do inquérito público e na fase de prestação de informações aos interessados (função de colaboração – ordenamento do território) e ainda prestar a sua colaboração em relação a todas as entidades públicas, no que diga respeito ao bem-estar da população (função de colaboração – geral) ²³⁰.

As Juntas de Freguesia podem ainda exercer competências delegadas pelas Câmaras Municipais devendo o ato de delegação ser, no entanto, sujeito a ratificação pela Assembleia Municipal. Enquanto órgão executivo responsável pela gestão financeira e dos equipamentos municipais, a Câmara Municipal pode indeferir o pedido de apoio de uma Freguesia devendo fundamentar de facto e de direito essa não autorização²³¹. Saliente-se ainda a possibilidade de constituição de Associações de Freguesias que

²²⁹ Em relação à constituição da Junta de Freguesia esta depende do número de habitantes da Freguesia. Assim, nas Freguesias com menos de 5000 habitantes a Junta de Freguesia deverá ser constituída por três membros, o presidente, o secretário e o tesoureiro; se a Freguesia tiver entre 5000 e 20000 habitantes a Junta de Freguesia deverá ser constituída por cinco membros, o Presidente, o Secretário, o Tesoureiro e dois vogais, por fim, se a Freguesia tiver mais de 20000 habitantes a Junta de Freguesia deverá ser composta por sete membros, o Presidente, o Secretário, o Tesoureiro e quatro vogais.

²³⁰ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 517.

²³¹ RIBEIRO, Manuel Costa; *O Apoio do Município às Freguesias* in *Revista de Administração Local*; n.º 270; abril-junho de 2016; Ano 39; pág. 247.

permitem a melhor prossecução das atribuições das Freguesias incrementando ainda a prossecução de outras tarefas e implementando os meios técnicos e humanos para obter melhores instrumentos que potenciem mais desenvolvimento, ficando dotadas de meios mais adequados à prossecução das suas atribuições.

As Freguesias apesar de terem passado por uma fase em que não era facilmente perceptível o seu papel assumem agora um papel relevante junto da população principalmente em zonas onde os municípios tenham grandes dimensões, em que as acessibilidades aos mesmos não sejam as melhores, ou em que a população dadas as suas características consegue através das Freguesias que estão mais próximas de si, que as suas necessidades sejam melhor satisfeitas através das Freguesias, concretizando os pressupostos da Descentralização Administrativa.

11.4 Os Municípios

Os Municípios são Autarquias Locais consagradas constitucionalmente. Enquanto Autarquias Locais são um instrumento de Descentralização Administrativa²³². Deste modo, são entidades que desenvolvem competências junto da respetiva população. Enquanto entidades mais próximas dos cidadãos, os Municípios são as entidades que estão melhor colocadas para promover o desenvolvimento económico, social e cultural do seu território, e, por isso, a lei atribui-lhes competências que permitam promover o seu desenvolvimento.

Os Municípios podem ser criados e extintos através de lei da Assembleia da República. Os órgãos dos Municípios são órgãos representativos enquanto órgãos das Autarquias Locais e, de acordo com o artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. Verifica-se a existência de órgãos deliberativos e de órgãos executivos, conforme estabelece o artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa. Assim, os órgãos deliberativos, ou seja, as Assembleias Municipais, no âmbito das suas competências decidem as orientações a seguir, tomando as decisões. Os órgãos executivos, que

²³² AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 546.

consistem na Câmara Municipal e no Presidente da Câmara vão atuar em conformidade com aquelas orientações executando as decisões deliberadas.

11.4.1 Competências

As competências das Autarquias Locais estão consignadas na Lei das Autarquias Locais. Com efeito, a questão das competências atribuídas aos Municípios pode ser analisada de várias perspectivas podendo ser feita uma análise de *“de jure condendo”* e *“de jure condito”*. No entanto, em cada momento poderão ser alteradas consoante o poder político e as necessidades da população. Assim, dependendo da tendência, quer a opção pela Centralização quer a opção pela Descentralização assim se vão delimitando as competências dos Municípios. Não é, portanto, estanque, o catálogo das competências dos Municípios, com efeito, este vai depender de vários fatores. Importa ainda analisar como são delimitadas as competências dos Municípios. A definição das competências dos Municípios pode ser realizada através de diversos critérios. Assim, pode adotar-se o sistema da cláusula geral, o sistema da enumeração taxativa ou um sistema misto. O sistema da cláusula geral consiste na formulação da lei de uma situação de enquadramento sintético e abstrato das competências dos Municípios, que deverá então ser concretizada. O sistema da enumeração taxativa consiste na realização de uma enumeração expressa de todas as competências dos Municípios, a lei determina então todas as competências dos Municípios entendendo-se que nenhuma outra competência poderá ser uma competência dos Municípios. Quanto ao sistema misto, trata-se de um sistema em que a lei estabelece uma enumeração exemplificativa das principais competências dos Municípios, esta enumeração é complementada com uma cláusula geral relativa às competências dos Municípios. A Lei-Quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estabelece e delimita a transferência de atribuições, tendo, então como objetivo determinar os poderes legislativos que deverão concretizar a transferência das atribuições e competências. Há ainda a considerar a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais. Assim, no artigo 23.º da Lei n.º 75/2013 fica estabelecido que estas entidades têm atribuições no domínio do

equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; Tempos Livres e Desporto; Saúde; Ação Social; Habitação; Proteção Civil; Ambiente e Saneamento Básico; Defesa do Consumidor; Promoção do Desenvolvimento; Ordenamento do Território e Urbanismo; Polícia Municipal e Cooperação Externa.

Note-se ainda que, caso haja um conflito positivo de competências cabe aos Tribunais Administrativos e Fiscais e ainda ao Tribunal Constitucional a resolução do mesmo.

11.4.2 Os Órgãos Representativos

Os Municípios detêm órgãos representativos conforme estabelece o artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República portuguesa. Note-se que os órgãos representativos enquanto tal devem ser eleitos democraticamente através de eleições livres, assim só quando os seus titulares forem escolhidos através de eleições é que se pode considerar haver autoadministração.

Com efeito, determina o artigo 236.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa que a organização das Autarquias Locais é composta por um órgão deliberativo que corresponde a uma assembleia e um órgão executivo colegial²³³.

No que diz respeito aos Municípios constata-se que existe a Assembleia Municipal, enquanto órgão deliberativo e a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara Municipal, que constituem os órgãos executivos²³⁴.

A Assembleia Municipal enquanto órgão deliberativo tem competências relativas à função de orientação geral do Município, função de fiscalização da Câmara Municipal, função de regulamentação; função tributária e função de decisão superior. Assim, a

²³³ Na Itália, as comunas são compostas por três órgãos (Consiglio Comunale, Giunta Comunale e Sindaco), e o Sindaco é eleito por eleição direta. Na Inglaterra verifica-se uma situação de autonomia da Administração Municipal, desta situação resulta que não há um modelo único. No entanto, há um órgão deliberativo, o Council, um órgão executivo, um dirigente executivo, town clerk, e um mayor, que desempenha apenas funções representativas e simbólicas. A Lei de Administração Local de 2000, estabeleceu três modelos possíveis a decidir através de Referendo Local, a saber, Mayor e gabinete, dirigente executivo e gabinete e Mayor e dirigente executivo. Na Alemanha existe também uma grande variedade de modelos dada a estrutura federal do país. No entanto, em regra, existe uma Assembleia Municipal e um Presidente da Câmara eleitos.

²³⁴ Os órgãos deliberativos são os órgãos responsáveis pela tomada de decisões mais relevantes e complexas, estabelecendo a orientação a seguir pela entidade a que pertencem. Os órgãos executivos respeitam as orientações estabelecidas no quotidiano e fazendo a gestão corrente dos assuntos abrangidos nas competências da pessoa coletiva.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Assembleia Municipal, tem competência para discutir e aprovar o plano de atividades e o orçamento do Município no que conforma a função de orientação geral do Município. Por outro lado, cabe-lhe fiscalizar a atuação da Câmara Municipal naquela que concretiza a sua função fiscalizadora. A Assembleia Municipal tem competência para elaborar regulamentos municipais, denominados por posturas municipais realizando a função de regulamentação. Este órgão deliberativo estabelece ainda impostos e taxas exercendo deste modo a função tributária. No exercício da sua função de decisão superior, a Assembleia Municipal pratica ainda os atos mais importantes relativos ao Município.

A Câmara Municipal é o órgão a que está adstrita a gestão dos assuntos municipais. Este órgão representativo desenvolve a função preparatória e executiva, a função consultiva, a função de gestão, a função de fomento e a função de decisão. A Câmara Municipal é o órgão que deve preparar as deliberações da Assembleia Municipal executando-as após deliberação (função preparatória e executiva). É a Câmara Municipal que emite pareceres sobre projetos de obra que não estão sujeitos a licenciamento municipal, participando de igual forma e nos termos da lei em órgãos consultivos de entidades da Administração Central (função consultiva). A Câmara Municipal tem competência ainda para gerir o pessoal, o dinheiro e o património do Município, bem como, os serviços municipais (função de gestão). Cabe à Câmara Municipal prestar apoio na promoção do desenvolvimento de atividades de interesse municipal (função de fomento). Incumbindo-lhe ainda a tomada de decisões de autoridade estabelecidas na lei através de atos administrativos, contratos administrativos e posturas municipais (função de decisão).

Quanto ao Presidente da Câmara são-lhe atribuídas diversas competências próprias. Assim, o Presidente da Câmara detém, a função presidencial, a função executiva, a função decisória e a função interlocutória. No que diz respeito à função presidencial o Presidente da Câmara detém competência para convocar e presidir às reuniões da Câmara representando o Município. Compete-lhe ainda executar as deliberações da Câmara naquela que se traduz na função executiva. Por outro lado, compete ao Presidente da Câmara dirigir e coordenar os serviços municipais, assumindo os assuntos

que a lei estabelece e ainda outros que lhe sejam delegados pela Câmara Municipal, traduzindo-se esta na função decisória do Presidente da Câmara. Incumbe ainda ao Presidente da Câmara fornecer informações aos Vereadores e à Assembleia Municipal, devendo remeter toda a documentação relevante da atividade do Município, configurando esta a função interlocutória. Juntamente com estas funções o Presidente da Câmara pode ainda exercer outras funções no âmbito de competências delegadas.

11.5 Descentralização de Poderes para os Municípios

11.5.1 O Princípio da Autonomia Local

O ordenamento jurídico português defende a Descentralização, estando a mesma consagrada na Constituição República Portuguesa²³⁵.

A este respeito importa ter em atenção que o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa determina a caracterização do Estado Português como um Estado unitário, consagrando ainda o Princípio da Autonomia Local. Aliás, este preceito traduz-se no corolário nuclear do Princípio da Autonomia Local²³⁶.

Porém, não desrespeita o Estado unitário a verificação de distribuição de funções e poderes de autoridade por comunidades e entidades que não apenas a Administração Central²³⁷. A circunstância de Portugal se revelar num Estado unitário significa que não se trata de um Estado Federal, mas não implica o desrespeito pela Autonomia Regional e pelo Princípio da Descentralização Administrativa²³⁸. Encontrando-se o Princípio da Autonomia Local salvaguardado de uma revisão Constitucional, ao abrigo do artigo 288.º alínea n) Constituição República Portuguesa.

Ora, considera-se que a Descentralização implica necessariamente a Autonomia dos entes descentralizados. Com efeito, consagrou-se uma autêntica autonomia. A Autonomia Municipal representa uma garantia institucional com proteção constitucional, conforme determina o artigo 237.º da Constituição da República

²³⁵ NABAIS, José Casalta; *A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*; Coimbra; 1990; pág. 50.

²³⁶ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 80.

²³⁷ MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*; Tomo I; 6.ª Edição; Coimbra Editora; Coimbra; 1997; pág. 367.

²³⁸ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 80.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Portuguesa. Deste modo, constitui uma salvaguarda à atuação do Estado quer perante o poder legislativo, quer perante o poder administrativo²³⁹.

O Poder local *“salienta a existência, ao nível das comunidades locais, de um poder que se afirma e limita o poder central, chamando a atenção para outros centros de poder a nível territorial. É, neste sentido, a “manifestação moderna” do Princípio da Separação de Poderes em sentido vertical”*²⁴⁰.

A Democracia Local, por sua vez, concretiza-se no *“direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais (organizados em Autarquias Locais, no âmbito do Estado de Direito Democrático) de deliberar diretamente ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respetivas comunidades”*²⁴¹.

Nas palavras de J. BAPTISTA MACHADO ainda que seja reconhecido o poder local que deve ser respeitado pelo Estado *“só a comunidade estatal é soberana. Por conseguinte, a faculdade de orientação político-administrativa dos entes locais territoriais é delimitada pelas normas do Estado”*²⁴².

O artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa determina que *“as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução e interesses próprios das populações respetivas”* consagra, assim, a personalidade jurídica sendo as atribuições determinadas por lei, de acordo com o Princípio da Descentralização consagrado no artigo 237.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

A Autonomia Local vem proclamada também no artigo 6.º Constituição da República Portuguesa, afirmando que as entidades com competências para tal devem

²³⁹ MOREIRA, Vital; *Empréstimos Municipais, autonomia local e tutela governamental* in Direito Regional e Local; 03; julho-setembro de 2008; pág. 38.

²⁴⁰ OLIVEIRA, António Cândido de; *A Democracia Local*; Coimbra Editora; 2005; pág. 18.

²⁴¹ OLIVEIRA, António Cândido de; *A Democracia Local*; Coimbra Editora; 2005; pág. 14.

²⁴² MACHADO, J. Baptista; *Participação e Descentralização; Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*; Almedina; Coimbra; 1982; pág. 10.

desempenhar funções concretas no âmbito da função administrativa estadual (quer seja infra estadual quer supra)²⁴³.

Para VITAL MOREIRA *“a essência da Administração Autónoma consiste no autogoverno de coletividades intraestaduais, sejam territoriais, sejam funcionais. Ela é tanto uma expressão da participação social na função administrativa, como da descentralização administrativa, mediante o reconhecimento de atribuições próprias das referidas coletividades infraestaduais e a devolução dos necessários poderes públicos”* ²⁴⁴. Reconhece-se às Comunidades Locais uma autonomia face ao Estado-Administração. Daqui constata-se que as Autarquias Locais existem para prosseguirem os interesses específicos das respetivas populações e não para realizarem interesses gerais da Administração Central do Estado.

Quanto ao Princípio da Autonomia Local é ao legislador ordinário que cabe definir a abrangência material do Princípio da Autonomia Local, contudo, está limitado pela salvaguarda da Constituição República Portuguesa que reconheceu e protegeu as Autarquias Locais. Deste modo, o legislador ordinário não pode extinguir as Autarquias Locais ou qualquer dos seus substratos, estando impedido de criar outros tipos de Autarquias Locais, constitucionalmente consagrados: Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas.

O legislador ordinário também não pode esvaziar o conteúdo mínimo da autonomia das Autarquias Locais. Assim, a Lei não pode deixar de reconhecer a cada Autarquia Local um núcleo de competências que possibilitem a satisfação integral de certos interesses que pela sua natureza estão relacionados com uma certa comunidade e que por essa mesma comunidade serão melhor prosseguidos do que pelo Estado. Porém, o legislador ordinário tem ao seu alcance a possibilidade de criar uma concreta Autarquia Local, cabendo-lhe desenvolver e concretizar o conteúdo da Autonomia Local, consistindo em última análise, um compromisso que visa a autonomia máxima das Comunidades Locais, regulando as atribuições através do Princípio da Subsidiariedade.

²⁴³ MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiariedade – Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003; pág. 456.

²⁴⁴ MOREIRA Vital; *Administração Autónoma e Associações Públicas*; Coimbra Editora; Coimbra; 2003; pág. 571.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Face ao exposto pode afirmar-se que o Princípio da Autonomia Local significa a assunção de certos interesses próprios e exclusivos das Comunidades Locais, pelas Autarquias Locais para as quais foram transferidas as atribuições e competências para os prosseguir, sem intervenção na sua decisão de outras entidades. As Autarquias Locais existem não para realizarem interesses gerais do da Administração Central, mas para, prosseguirem os interesses específicos das respetivas populações através de órgãos próprios²⁴⁵. É daí que advém o conjunto de atribuições autonómicas.

O Princípio da Autonomia Local está imbricado no Princípio da Subsidiariedade sendo regulador daquele, garantindo a sua efetiva concretização. Assim, desde logo importa referir, sendo um elemento inquestionável de tal corolário, que o Princípio da Autonomia Local concretiza-se na relação entre as entidades infraestaduais e o Estado. Deste modo, é reconhecido a determinadas entidades infraestaduais que prosseguem atribuições próprias de determinada comunidade um conjunto de características que lhes permite o reconhecimento de independência face ao Poder Central. As características mencionadas são o reconhecimento de personalidade jurídica; a eleição dos seus órgãos pela população local correspondente; o reconhecimento de um conjunto de atribuições relativas aos assuntos locais; o poder de decisão próprio, ou seja, autónomo e independente relativamente aos assuntos da sua competência; a verificação da existência de recursos humanos e financeiros que permitam a prossecução das suas atribuições de forma autónoma exercendo os seus poderes de modo efetivo; e a sujeição à tutela de legalidade²⁴⁶.

A Autonomia Local não conjuga consensos havendo sido apresentados vários vetores que incluem a autonomia²⁴⁷.

²⁴⁵ NABAIS, José Casalta; *A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*; Coimbra; 1990; pág. 51.

²⁴⁶ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 72.

²⁴⁷ REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007; pág. 74. Assim, surge a autonomia de orientação que significa que são os órgãos eleitos da pessoa coletiva pública que define as orientações e diretrizes a prosseguir; a autonomia normativa que permite elaborar os comandos normativos, ou seja, os regulamentos administrativos, que permitem a gestão dos interesses próprios; a autonomia administrativa que permite a prática e atos administrativos; e a autonomia política.

A Autonomia Local das entidades locais pressupõe ainda para que o exercício das suas atribuições possa um exercício efetivo sobre as premissas constitucionais que sejam diretamente eleitos os seus órgãos, conforme estabelece o artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa. Além de que para garantir o exercício efetivo das suas atribuições determina o artigo 241.º da Constituição da República Portuguesa a exigência de autonomia regulamentar atribuída às entidades descentralizadas. Por outro lado, deve garantir-se a sujeição da atividade das entidades locais à tutela da legalidade conforme está consagrada no artigo 242.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

O grande desafio está então em demarcar o interesse local do interesse nacional, tendo, entretanto presente que existe ainda um domínio concorrência que abrange interesses que podem ser exercidos pelo Estado e pelas entidades locais.

O Princípio da Autonomia Local funciona como garantia da existência de Poder Local que existe quando as Autarquias Locais têm verdadeiro poder de decidir, detendo autonomia administrativa e financeira para prosseguir as suas atribuições e tendo competências para atuar com o intuito de prosseguir os seus interesses e as atribuições, sendo ainda dotadas dos meios técnicos e humanos para satisfação das necessidades da população²⁴⁸.

Ainda para FREITAS DO AMARAL o Princípio da Autonomia Local significa liberdade para decidir representando a garantia do pluralismo dos poderes públicos e sendo uma manifestação de limitação do Poder político²⁴⁹.

11.5.2 A Carta Europeia da Autonomia Local

A Carta Europeia da Autonomia Local foi aprovada no Conselho da Europa em junho de 1985. Em Portugal foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro. Representa a constatação da imprescindibilidade de colocar em

²⁴⁸ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 488.

²⁴⁹ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 491.

prática com efeitos efetivos o Princípio da Autonomia Local enquanto vetor essencial da existência das Autarquias Locais.

O artigo 3.º n.º 1 da Carta Europeia de Autonomia Local define o Princípio da Autonomia Local enquanto *“o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, os termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”*.

Assim, a Carta Europeia da Autonomia Local dá ênfase ao facto de que as Autarquias Locais são um dos fundamentos do regime democrático devendo os cidadãos ter um papel ativo na gestão dos assuntos públicos sendo-lhe reconhecido o direito de participação nestes assuntos que melhor serão exercidos a nível local e permitindo a concretização da Democracia Local. A importância da Carta Europeia da Autonomia Local confirma ainda que há intenção de construção de uma Europa baseada no Princípio da Democracia e no Princípio da Descentralização do Poder.

A Carta Europeia da Autonomia Local reconhece ainda uma autonomia regulamentar às entidades locais determinando que *“dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”* e apresentando um critério orientador das atribuições transmitidas às entidades Locais ao determinar que *“regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”*²⁵⁰. Mais salienta que, os atos das Autarquias Locais estão sujeitos à Tutela Administrativa, mas, apenas, para que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos Princípios Constitucionais. No entanto, salvaguarda-se a possibilidade de a Tutela Administrativa compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de nível superior relativamente a atribuições que tenham sido delegadas

²⁵⁰ Tem aplicação o artigo 8.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa que determina que *“as normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português”*.

nas Autarquias Locais, conforme estabelece o artigo 8.º da Carta Europeia de Autonomia Local.

Para Freitas do Amaral existem três direitos abrangidos na ideia de Autonomia Local: o direito e capacidade efetiva de regulamentação e gestão na égide da sua responsabilidade e no interesse das populações abrangidas numa autarquia local, parte dos assuntos públicos - o direito de regulamentação acerca da aplicação de normas e planos nacionais às situações locais; direito de participação na delimitação das políticas públicas nacionais; o direito de partilha como Estado ou com a Região das decisões que digam respeito a matérias de interesse comum²⁵¹.

Por outro lado, pode considerar-se o Direito à organização própria e o Direito às competências próprias para por meio dos seus órgãos representativos prosseguirem os interesses regionais²⁵². Assim sendo, as Autarquias Locais têm o Direito de exigir o respeito à sua Autonomia Local e a concretização efetiva dessa mesma Autonomia Local. Esta mesma ideia está consagrada no artigo 11.º da Carta Europeia da Autonomia Local onde se consagra que *“as autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna”*.

11.6 Descentralização Financeira

11.6.1 O Princípio da Autonomia Financeira dos Municípios

O artigo 6.º da Lei n.º 73/2013 e o artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa consagram o Princípio da Autonomia Financeira dos Municípios. Assim, determina-se que as Autarquias Locais são dotadas de património próprio e finanças próprias, tendo competência para a gestão destes através dos seus órgãos estando a Autonomia Financeira ao serviço da boa concretização das suas atribuições²⁵³. Donde resulta que,

²⁵¹ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 492.

²⁵² ALEXANDRINO, José de Melo; *O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional* in *Direito Local e Regional*; 05; janeiro-março de 2009; pág. 15.

²⁵³ GOUVEIA, Paulo Pereira Gouveia; *Os Poderes do Estado e a autonomia financeira regional* in *Direito Regional Local*; n.º 13; janeiro-março de 2011; pág. 12. Donde resulta que, relativamente, às Regiões Autónomas, estas gozam de uma vasta autonomia orçamental que corresponde a uma autonomia de receitas e de tributos e ainda de autonomia patrimonial e autonomia creditícia.

podem elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos, nomeadamente, aqueles que são relativos às contas, gerir o património, exercer poderes no âmbito dos tributos que lhe estejam atribuídos por Lei, liquidar, cobrar e dispor das receitas que lhes sejam atribuídas por Lei; ordenar e processar despesas e aceder a crédito nas situações determinadas na Lei²⁵⁴. Consagra-se, portanto, uma independência financeira conforme determina o artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa. No entanto, estando vinculado ao que a lei determina nesta temática.

A Carta Europeia da Autonomia Local dispendo sobre a matéria permite o exercício de certos Direitos pelas Autarquias Locais, tais como: regulamentação e gestão de determinados recursos públicos; a obtenção de receitas próprias adequadas e proporcionais ao exercício das suas competências, de que podem dispor livremente; a utilização de um sistema de perequação para colmatar as desigualdades relativas às formas de financiamento; e a aplicação livre dos subsídios atribuídos²⁵⁵.

Assim, a Autonomia Financeira das Autarquias Locais caracteriza-se pela disponibilidade de receitas que permitem a prossecução das atribuições das Autarquias Locais e a Livre administração dessas receitas. Note-se, no entanto, a decisão do Tribunal Constitucional Espanhol, na Sentença n.º 4/1982, de 02 de fevereiro, que determinou que a autonomia refere-se “a um poder limitado”, dizendo ainda que autonomia não significa soberania dado que cada organização territorial é uma parte do todo, em caso algum o princípio da autonomia pode opor-se ao de unidade, já que é precisamente dentro deste que alcança o seu verdadeiro sentido.

No entanto, importa notar que, os limites a impor ao Interesse Local não podem violar “o conteúdo essencial da garantia da administração autónoma”²⁵⁶.

²⁵⁴ FERREIRA, Eduardo Paz; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de; *O Fundo de Apoio Municipal e o Princípio da Autonomia Financeira das Autarquias* in *Questões Atuais de Direito Local*; número 01; janeiro/março de 2014; AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local; pág. 64.

²⁵⁵ MONTALVO, António Rebordão; *A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local* in *Revista de Administração Local*; n.º 232; julho/agosto de 2009; pág. 354.

²⁵⁶ Parecer da Comissão Constitucional n.º 9/81, de 18 de abril de 1980.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Assim, em matéria de compressão da Autonomia Financeira das Autarquias Locais as situações em que tal pode suceder só excecionalmente podem ser aceites devendo ser fundamentadas por critérios rigorosos, como, por exemplo, a invocação do Princípio da Solidariedade e o respeito pelo Princípio da Igualdade. Assim, pode o Interesse Local ceder perante o Interesse Nacional, porquanto, se afigura necessário para garantir a concretização de medidas e as decisões que melhor garantirão a Igualdade ao serem tomadas a nível nacional.

Portanto, pode utilizar-se estes mecanismos para evitar as desigualdades entre as Autarquias Locais, que é a finalidade do Princípio da Solidariedade, a sua potencial ilegitimidade encontra-se no facto de obrigar as Autarquias Locais que têm uma gestão adequada a ser chamadas a pagar endividamentos alheios de Autarquias Locais. Contudo, importa salientar que não pode ser violado o mínimo incompressível que está relacionado com uma situação em que fique prejudicada a *“liberdade de administração, quer se trate de capacidade jurídica quer de capacidade financeira das coletividades”*²⁵⁷. Efetivamente, no que concerne à construção da ideia de autonomia financeira verifica-se a existência de vários modelos de federalismo financeiro que poderão auxiliar numa análise da mesma e da melhor forma de concretização. Por um lado, existe o modelo de federalismo financeiro dual, o que pressupõe a existência de duas esferas de poder distintas, com autonomia para concretização das suas competências com tributos próprios (divisão horizontal de competências). Por outro lado, existe o federalismo financeiro cooperativo em que a atividade é desenvolvida essencialmente com base no cumprimento da redistribuição de recursos, estando inerente a ideia de solidariedade, sendo um sistema fiscal que procura a prossecução dos interesses da comunidade local e o interesse geral. Existe também o federalismo financeiro concorrencial, este promove a maximização das entidades descentralizadas baseando-se na produção efetiva dos bens e serviços que sejam da preferência da comunidade local. Por último, importa mencionar o federalismo assimétrico que consiste em fazer um tratamento diferenciado a entidades administrativas que estariam ao mesmo nível e, que, deveriam ter um

²⁵⁷ ROUX, André; *Droit Constitutionnel Local*; Paris; 1995; pág. 33.

tratamento igual. A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, impõe que os municípios detenham serviços municipalizados ou que a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local efetuem a consolidação do Balanço e da Demonstração de Resultados. De facto, com a Reforma da Administração do Estado iniciou-se uma nova fase nas Autarquias Locais. Deste modo, a principal necessidade deste plano é a aprovação do Plano Oficial de Contabilidades das Autarquias Locais publicado através do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro. Deste destaca-se a determinação do objetivo de integração consistente da contabilidade nas várias vertentes de uma contabilidade pública moderna que constitua um instrumento fundamental de apoio à gestão das Autarquias Locais; acresce ainda a intenção de criar um maior controlo financeiro e ainda a necessidade de efetuar uma melhor preparação dos orçamentos. Um ponto também de relevo é a necessidade de disponibilização de informação tempestiva e importante para os órgãos de administração autárquica. Acrescente-se paralelamente a obrigatoriedade de instituir subsistemas de contabilidade, ou seja, a instituição da Contabilidade Orçamental²⁵⁸, Contabilidade Patrimonial²⁵⁹ e Contabilidade de Custos²⁶⁰. O POCAL implica ainda uma perspetiva patrimonial que exige que sejam inventariados todos os bens móveis e bens imóveis, verificando-se também, a obrigatoriedade da aprovação de um Sistema de Controlo Interno (SCI) adequado às atividades da autarquia. Este SCI compreende o plano de organização, as políticas, métodos e procedimentos de controlo, os outros métodos adequados e definidos pelos responsáveis autárquicos. Verifica-se ainda a obrigatoriedade de serem apresentados vários documentos previsionais e de prestação de contas. Constata-se ainda a obrigatoriedade de realização de auditoria externa às contas dos municípios e associações de municípios com participação de capital em fundações ou Empresas Municipais, de acordo com o artigo 48.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro; por outro lado, regista-se também, a obrigatoriedade de apresentação de contas consolidadas

²⁵⁸ Baseia-se no Princípio de caixa, as receitas e as despesas são registadas no momento em que é efetuado o respetivo pagamento, deve ser ainda registados os compromissos e as liquidações.

²⁵⁹ Elaborada na base do acréscimo onde são registados todos os acontecimentos que implicam alterações do património de uma entidade pública.

²⁶⁰ Através do qual é obtida informação do custo por funções, bens e serviços.

para os Municípios com Serviços Municipalizados ou a totalidade do capital em Empresas Municipais, de acordo com o artigo 46.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro. Note-se que, importa ainda referir a obrigatoriedade de as contas dos Municípios e das Associações de Municípios que detenham participações no capital de entidades do sector empresarial local serem remetidas ao órgão deliberativo para apreciação com certificação legal de contas e parecer sobre as contas apresentados pelo Revisor Oficial de Contas conforme determina o artigo 47.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro²⁶¹.

Com efeito, um dos mecanismos de financiamento dos Municípios é através do Fundo Social Municipal (FSM) que constitui uma transferência financeira de valor definido na Lei do Orçamento de Estado. É calculado para cada Município²⁶².

11.6.2 Fundo de Apoio Municipal

A Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro que instituiu o regime financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais determinou a criação do Fundo de Apoio Municipal (FAM).

Assim, menciona o artigo 62.º da Lei n.º 73/2013, que o Fundo de Apoio Municipal é uma pessoa coletiva de Direito Público dotada de autonomia administrativa e financeira. Ademais, regulamenta-se as condições em que se verifica uma situação em que um Município poderá recorrer a este Fundo de Apoio Municipal, definindo que corresponde este mecanismo ao meio ao dispor dos municípios quando estes ultrapassem o endividamento permitido por Lei. Caso necessite de utilizar este mecanismo o Município que se encontre perante tal situação deverá celebrar um contrato, formalizando desse modo a sua vontade de utilizar tal solução. Assim ocorre uma situação em que os Municípios terão de recorrer ao Fundo de Apoio Municipal quando a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a três vezes a média da receita corrente

²⁶¹ CARVALHO João Baptista da Costa; *Os Municípios Portugueses: análise financeira e cumprimento da Lei das Finanças Locais* in Direito Regional e Local, n.º 6; abril-junho 2009; pág. 20.

²⁶² CARVALHO, Manuel Ferreira de; *Gestão Pública: Um novo Paradigma para a Governação da Administração Local em Portugal*; 8.º Congresso Nacional de Administração Pública; 2011; pág. 319.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

líquida cobrada nos últimos três exercícios²⁶³. Contudo, o processo de afetação de recursos aos Municípios, no que diz respeito ao procedimento, recursos e financiamento é estabelecido por lei própria. Em conformidade, uma lei de afetação de tais recursos deverá estabelecer o capital necessário, as fontes de financiamento, as situações que carecem de intervenção do FAM²⁶⁴.

A participação do FAM deverá ser assegurada pelo Estado e por todos os Municípios²⁶⁵. Assim, em virtude do apelo ao Princípio da Solidariedade inter-regional transfere-se uma atribuição do Estado às Autarquias Locais, a quem compete auxiliar outras Autarquias Locais, constituindo um mecanismo de Solidariedade horizontal. Importa referir que a redistribuição do rendimento respeita dois Princípios importantes. O Princípio da Equidade horizontal que indica que os indivíduos que se encontram em iguais circunstâncias devem ter um tratamento igual; por outro lado, o Princípio da Equidade vertical que observa a necessidade de que exista a transferência de rendimentos entre indivíduos em posições diferentes.

A Solidariedade está contemplada no artigo 238.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. Estando intrinsecamente correlacionada com o Princípio da Igualdade significando que o regime das finanças locais deve visar a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas Autarquias Locais e a correção das desigualdades entre Autarquias do mesmo nível.

No entanto, este mecanismo de fomento da Solidariedade é suscetível de violar o Princípio do respeito pela autonomia financeira dos municípios²⁶⁶. Efetivamente, pode corresponder a uma demissão do Estado de prestar auxílio aos Municípios entregando tal papel aos próprios Municípios que serão obrigados a alocar recursos próprios para

²⁶³ CARVALHO, Manuel Ferreira de; *Gestão Pública: Um novo Paradigma para a Governação da Administração Local em Portugal*; 8.º Congresso Nacional de Administração Pública; 2011; pág. 319.

²⁶⁴ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 294.

²⁶⁵ Inicialmente, tinha sido proposto que a participação para o FAM corresponderia a 4 % do Fundo de Equilíbrio Financeiro e por transferência da totalidade do acréscimo de receita do Imposto Municipal sobre Imóveis, IMI.

²⁶⁶ Assim, importa salientar o Acórdão n.º 452/87, de 09 de dezembro que determinou que “os órgãos autárquicos têm liberdade para dispor das receitas da autarquia, designadamente das que provierem da gestão do seu património ou forem cobradas pela utilização dos seus serviços. Estas receitas fazem, decerto, parte do conteúdo inderrogável das receitas autárquicas (...), nestas se incluído ainda, obrigatoriamente, quanto aos municípios, uma parcela, a definir por lei, das receitas provenientes dos impostos directos (...)”.

contribuir para o FAM, o que pode traduzir uma violação do Princípio da Autonomia Municipal ²⁶⁷. Por isso, a aceitação de um mecanismo desta natureza estaria condicionado à sua previsão constitucional.

11.7 Contratos-Programa (Contratos Interadministrativos)

Os Contratos Interadministrativos são um modo de constituição, modificação e extinção de relações jurídicas interadministrativas²⁶⁸.

Assiste-se na Administração Pública a uma repartição de competências entre várias entidades, e, numa época em que o Estado tem em si diversas atribuições utilizam-se mecanismos que permitam repartir tais atribuições por outras entidades administrativas. Neste caso, está-se perante uma situação de delegação de competências²⁶⁹.

Com efeito, o artigo 120.º n.º 1 da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro determina que a delegação de competências se concretiza *“através da celebração de contratos interadministrativos, sob pena de nulidade”*.

É por isso, que a delegação de competências é considerada como um fenómeno de desconcentração administrativa e não como um fenómeno de descentralização administrativa, já que as competências continuam a pertencer ao Estado²⁷⁰.

Esta repartição de competências resulta do sistema constitucional consagrado, dos critérios nos quais assenta a distribuição das atribuições e das competências e Princípios reguladores do respetivo exercício.

Os sistemas de repartição de atribuições são o Princípio da Descentralização e o Princípio da Desconcentração ²⁷¹. A Descentralização está relacionada com a

²⁶⁷ FERREIRA, Eduardo Paz; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de; *O Fundo de Apoio Municipal e o Princípio da Autonomia Financeira das Autarquias* in *Questões Atuais de Direito Local*; número 01; janeiro/março de 2014; AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local; pág. 63.

²⁶⁸ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 27.

²⁶⁹ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 230.

²⁷⁰ LIMA, Licínio C.; *“O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa”* in *Questões Atuais de Direito Local*; n.º 5; pág. 8.

²⁷¹ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 45.

especialização e a concessão de autonomia de gestão a certos sectores da atividade pública que se traduz na Descentralização jurídico-administrativa²⁷². Perante esta complexidade de relações que se vão estabelecendo entre o Estado e as várias entidades administrativas e perante uma situação em que se torna habitual a atribuição de competências pelo Estado a tais entidades administrativas o Estado celebra contratos com o objetivo de disciplinar, de forma coordenante e de harmonia com o dever de colaboração as atividades de Interesse Comum.

Com efeito, os Contratos Interadministrativos são uma forma de complementar a Descentralização, já que, a Administração Pública utiliza esta figura como instrumento de transferência de competências para possibilitar a fragmentação de poderes que exerce. Deste modo, estas competências são asseguradas por outras entidades que não a Administração Central.

Deve ainda mencionar-se a possibilidade de atribuir o poder de direção das Autarquias Locais acerca dos Serviços Periféricos do Estado. Neste caso, as Autarquias Locais atuam como se do Estado se tratasse²⁷³.

Os Contratos Interadministrativos, de acordo com a sua natureza, podem ser analisados enquanto instrumentos organizativos, e neste caso os contratos interadministrativos não são verdadeiros contratos, mas formas consensuais de organização administrativa. Por sua vez, a teoria contratualista determina que os Contratos Interadministrativos se baseiam nos atos da vontade, tendo as Partes autonomia contratual²⁷⁴.

Os Contratos Interadministrativos são, então, acordos de vontade entre duas ou mais entidades administrativas. Os Contratos Interadministrativos produzem efeitos jurídicos vinculantes, que resultam da natureza das cláusulas estabelecidas pelas Partes quando estas tenham um conteúdo obrigacional, que respeitem a atividade das entidades intervenientes, e quando o conteúdo se inclua na esfera própria de atuação das

²⁷² LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 46.

²⁷³ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 52.

²⁷⁴ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 101.

entidades contratantes estabelecem Direitos e Deveres para as Partes²⁷⁵. Com a cessação as competências pertencem à entidade de origem²⁷⁶.

A Administração territorial é, também, uma área importante para o domínio dos Contratos Interadministrativos, tendo em conta, a relevância da Autonomia Local, isto é, das Autarquias Locais e a criação de entidades com poderes administrativos e competências para administrar²⁷⁷. Tais situações implicam a criação de mecanismos de colaboração e cooperação entre as entidades administrativas. É necessário garantir a unidade de ação e evitar a ineficácia da atuação das entidades administrativas²⁷⁸.

As entidades que celebram os contratos interadministrativos têm de ter competência em razão da matéria e em razão da hierarquia, não podendo violar o Princípio da Legalidade²⁷⁹. A atividade das entidades administrativas para ser regulada por estes contratos tem de ter um objeto possível de contratualização, tem de integrar o âmbito material de competência das entidades que o celebraram. Assim, a matéria tem de ser determinada ou determinável. Os Contratos Interadministrativos têm ainda de respeitar alguns limites, ou seja, os contratos celebrados entre entidades administrativas não podem alterar a distribuição legal e territorial de competências entre as Partes Contratantes, não se podendo estipular cláusulas que confirmem a uma das Partes poder de direção, poder de superintendência e poder de tutela que não esteja determinado constitucionalmente ou na Lei, nem quaisquer outras formas de ingerência no exercício das competências de cada Parte Contratante²⁸⁰.

Então, pode afirmar-se que os contratos surgem como fenómeno que permite desempenhar uma função de atribuição de competências, contratos de transferência de competências, contrato interadministrativo de atribuição de competências, contrato de delegação interorgânica de competências, atribuição de mandato, desmembramento

²⁷⁵ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 231.

²⁷⁶ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 116.

²⁷⁷ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 106.

²⁷⁸ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 107.

²⁷⁹ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 154.

²⁸⁰ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 160.

funcional ou empréstimo de competências²⁸¹. Confirma-se, por isso, uma aplicação muito diversa, tendo, entretanto, sobre esta temática sido publicado o Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro.

Esta utilização dos contratos interadministrativos pode ser feita no âmbito da educação, dos serviços locais de saúde, da inclusão social e da cultura. Com efeito, o artigo 3.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro, determina que a monitorização dos resultados deverá basear-se em dados de monitorização e acompanhamento fidedignos e rigorosos e em indicadores de desempenho de serviço público de referência mensuráveis.

11.8 O exemplo da Educação

A Educação é uma área em que se verificou descentralização de competências através da Municipalização de serviços. Esta matéria é regulada pela Lei n.º 159/99, de 14 de setembro e pelo Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, na redação dada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março e pelo Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de setembro. Trata-se, por isso, de um importante contributo para a análise da descentralização administrativa, na medida em que, tem sido uma área que tem assistido a uma municipalização de atribuições.

A Descentralização Administrativa da Educação abrange as atribuições e competências relacionadas com a gestão dos equipamentos, infraestruturas e transportes escolares, ao pessoal não docente e à ação social educativa do 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico²⁸². Esta delegação de competências²⁸³ do Estado para os municípios tem sido feita sobretudo através dos contratos interadministrativos, e tendo por fundamento o

²⁸¹ LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010; pág. 251.

²⁸² BENTO, Inês Pisco; *Da Descentralização Administrativa à "fragmentação funcional": contributo para a análise da provisão pública da Educação* in *Scientia Iuridica*; número 327; Braga; setembro-dezembro de 2011; pág. 545.

²⁸³ A delegação de competências distingue-se da delegação de poderes constante do Código de Procedimento Administrativo, que significa o ato pelo qual um órgão da Administração Pública normalmente competente para decidir acerca de determinada matéria permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria. Efetivamente, esta realidade corresponde à Desconcentração e não à Descentralização. OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág.231.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Princípio Constitucional da Subsidiariedade, o Princípio da Autonomia e o Princípio da Descentralização Democrática.

Na situação em concreto da Educação a Descentralização desta área que constitui um direito constitucionalmente consagrado no artigo 74.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, funciona como um mecanismo de desburocratização da escola, e como um mecanismo de aproximação dos pais e das comunidades locais aos programas educativos, numa concretização do Princípio da Participação e do Princípio da Democraticidade.

Assim, a Lei n.º 159/99 transferiu para os Municípios a competência de gestão dos equipamentos educativos do ensino pré-escolar e do ensino básico, a elaboração da carta escolar que deveria ser abrangida no Plano Diretor Municipal, e a criação dos conselhos locais de educação; a rede de transporte escolar, a gestão dos refeitórios das escolas no ensino pré-escolar e no ensino básico e a ação social no ensino pré-escolar e no ensino básico.

O Decreto-Lei n.º 144/2008 permitiu a transferência de outras competências ao nível da Educação para os Municípios como a gestão do parque escolar, a ação social e os transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

As matérias em que se pode verificar delegação de competências para os Municípios estão relacionadas com temas educativos, de gestão de pessoal não docente e de pessoal docente, de contratação de parte do pessoal docente, a matéria relativa a formação contínua, implementação de estratégias de promoção do sucesso educativo, entre outras nos termos do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Assume premente importância, neste caso, que o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 144/2008 determina a relevância dos contratos de execução ao afirmar que a transferência de competências deverá concretizar-se através da celebração de contratos de execução. Nesta temática têm assumido crucial importância os contratos interadministrativos.

“Mas para que essas potencialidades da descentralização e de territorialização da educação, sob coordenação local da autarquia, desponham e se tornem ações e projetos concretos realmente mais valiosos para a educação, é preciso que a capacidade de

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

*decisão local seja agora territorialmente assumida, trabalhada, socialmente participada, desde a concepção até à execução e à avaliação dessas ações e projetos. Só assim os novos processos de decisão, possivelmente “mais rápidos, mais informados e mais sensíveis às necessidades locais” poderão não constituir nem uma mera tecnocracia de reforço do papel do centro nem a afirmação de pequenas ditaduras locais, mas dinâmicas sociais inscritas em projetos de desenvolvimento local, integrados e de rosto humano”*²⁸⁴.

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 30/2015, permitiu a aplicação do Programa Aproximar-Programa de Descentralização de Políticas Públicas²⁸⁵, no âmbito do qual, as autarquias ganharam protagonismo no que diz respeito à evolução das políticas de administração da educação e, mais precisamente, na “*coordenação local da educação*”.

Com a publicação do Decreto-lei nº 30/2015, o Governo estabelece “o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais”, de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 30/2015 e determina que esta “*delegação das competências se concretiza através da celebração de contratos interadministrativos*”, a estabelecer “*de forma gradual e faseada*”, conforme estabelece o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 30/2015.

Dito isto, “*a descentralização administrativa da educação é um caminho com mais potencialidades do que o da centralização e com mais potencialidades para o desenvolvimento de uma educação para todos e com cada um do que o da recentralização em curso, desde que na descentralização esteja envolvido um processo de construção social e definição local de políticas educativas locais*”²⁸⁶.

²⁸⁴ AZEVEDO, Joaquim de; *Descentralização Administrativa e Autonomia das Escolas. 2015: O Ano em que se dá mais um passo em frente* in Atas do Primeiro Seminário Internacional; Volume I - Conferências e Intervenções; Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano; Porto; 2015; pág. 103.

²⁸⁵ Este consiste em “*implementar a descentralização, em particular, nas áreas sociais, de forma progressiva e faseada, através de projetos-piloto, por contratualização com municípios com características territoriais e sociodemográficas diversas, ficando o eventual alargamento aos demais municípios dependente da avaliação dos resultados dos projetos-piloto que tenham sido implementados*”, conforme resulta do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/2015.

²⁸⁶ AZEVEDO, Joaquim de; *Descentralização Administrativa e Autonomia das Escolas. 2015: O Ano em que se dá mais um passo em frente* in Atas do Primeiro Seminário Internacional; Volume I - Conferências e Intervenções; Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano; Porto; 2015; pág. 102.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Deste modo, constata-se que ao nível da Educação e apesar de se falar numa realidade de descentralização administrativa efetivamente tem-se registado uma desconcentração administrativa.

12. A Regionalização

12.1 A Regionalização

A Região Administrativa está prevista no artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa enquanto Autarquia Local. O artigo 1.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas determina que a Região Administrativa *“é uma pessoa coletiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, como fator da coesão territorial”*.

Trata-se, por isso, de coletividades territoriais dotadas de autogoverno através de órgãos representativos próprios, conforme determina o artigo 235.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa²⁸⁷.

Também para a doutrina as Regiões Administrativas são *“autarquias locais supramunicipais, que visam a prossecução daqueles interesses próprios das respetivas populações que a lei considere serem mais bem geridos em áreas intermédias entre o escalão nacional e o escalão municipal”*²⁸⁸.

Porém, apesar da sua consagração constitucional a Regionalização no que diz respeito aos seus contornos não é unívoca. Deste modo, existem várias teorias a respeito do assunto, assim, se, por um lado, há quem considere a Regionalização um nível de Desconcentração Administrativa; por outro lado, há quem defenda que deve ser considerada uma forma mista de Desconcentração e Descentralização Administrativa; havendo ainda defensores de que se pode considerar uma forma de descentralização administrativa; há ainda quem admita a possibilidade de afirmar que se trata de uma forma de descentralização administrativo-política.

Apesar da querela existente quanto à natureza da Regionalização certo é que Descentralizar em Portugal significa Regionalizar *“porque sem um nível autárquico intermédio entre o Município e o Estado, não é possível descentralizar o Estado”*. Implica,

²⁸⁷ “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 657.

²⁸⁸ AMARAL, Diogo Freitas do; *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010; pág. 658.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

por isso, criar Regiões Administrativas às quais serão atribuídas competências concretizadoras de uma verdadeira Descentralização Administrativa, sendo incontestável a intenção constitucional de dotar o país de instâncias administrativas intermédias que promovam a Descentralização. Ademais, o facto de não ter havido ainda a criação de Regiões Administrativas fere o Princípio da Subsidiariedade consagrado na Constituição da República Portuguesa²⁸⁹.

A essência das Regiões Administrativas tem sido analisada em diversas situações. Em 04 de dezembro de 1996 na Basileia esclareceu-se que *“a região é uma entidade pública territorial correspondente ao nível imediatamente inferior ao nível do Estado, dotado de um governo dispondo de poderes políticos próprios”*²⁹⁰.

Em 2004, o Comité de Ministros do Conselho da Europa aprovou a Recomendação Rec (2004) 12 que dizia respeito à reforma dos limites, bem como, estruturas das autoridades regionais e locais. Demonstrou a intenção de reforçar a legitimidade das autoridades regionais e promover a eficiência da Administração local e da Administração regional, num intento de concretização dos aspetos implementados pela Carta Europeia da Autonomia Local. Também o Congresso das Autoridades Regionais e Locais do Conselho da Europa, em 2007, reuniu esforços para a criação de uma Carta de Autogoverno regional incentivando os Estados a criar Regiões para promoção da democracia regional. Posteriormente, em 2008, o Congresso das Autoridades Regionais e Locais do Conselho da Europa tornou público o projeto de Carta Europeia de Democracia Local através da Recomendação 240 (2008). As principais notas a salientar acerca desta estão relacionadas com o reconhecimento de um nível intermédio de governação que constitui a administração regional devendo como tal ser reconhecido o autogoverno regional como refere o artigo 7.º n.º 1 e artigo 3.º da Carta Europeia de Democracia Local (projeto). Como não podia deixar de ser, faz-se ainda aplicar o Princípio da Subsidiariedade no artigo 5.º da Carta Europeia da Democracia Local (projeto), e faz-se menção à concretização de limites à intervenção do Estado

²⁸⁹ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 80.

²⁹⁰ Tal conceito é esclarecido no artigo 1.º n.º 1 da Declaração da Assembleia das Regiões da Europa sobre o Regionalismo na Europa aprovada em 04 de dezembro de 1996.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

salvaguardando o Princípio da Autonomia Local presente no artigo 8.º n.º 1 da Carta Europeia da Democracia Local (projeto). Salienta-se também a consagração do Princípio da Coesão num espírito de solidariedade entre autoridades regionais no artigo 10.º da Carta Europeia da Democracia Regional (projeto).

Com efeito, também a Lei-Quadro das Regiões Administrativas faz menção à aplicação do Princípio da Legalidade e do Princípio da Descentralização Administrativa como vetores da concretização da Descentralização Administrativa.

A Regionalização baseia-se na autonomia atribuída constitucionalmente aos entes públicos territoriais em ordem à prossecução de interesses das respetivas populações. Representa, por isso, um mecanismo de Descentralização. A Regionalização constitui assim, uma descentralização territorial²⁹¹.

No entanto, não tem sido fácil encontrar uma solução de criação das Regiões Administrativas. A criação das Regiões Administrativas deve ser feita por Lei da Assembleia da República, conforme estabelece o artigo 13.º n.º 1 da Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

A Regionalização está incluída numa estratégia de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País, combate às assimetrias, defesa da igualdade de oportunidades, coesão económica e social, solidariedade nacional e competitividade quanto aos desafios inerentes à integração europeia, desempenham, por isso, uma vez criadas, entidades dinamizadoras que permitem potenciar todas as regiões e características de todas as zonas evitando desvalorizações periféricas.

Assim, se compreende que *“um outro caminho a percorrer é o do escalão regional”*. Com efeito, muito tem sido feito quanto aos Municípios, no entanto, falta concretizar a Regionalização. O desenvolvimento pressupõe participação que necessita de cidadãos informados e solidários para se tornar efetiva. Assim, necessita de cidadãos informados

²⁹¹ VAZ, Manuel Afonso; *Regionalização Total ou Descentralização Parcial - A Problemática Constitucional das Regiões Autónomas – Coloquio*; Direito e Justiça; Volume X; 1996; Tomo 1; pág. 91.

para apresentar soluções, *“informados para contribuir para resolução dos problemas; solidários para dar conteúdo à pretensão de tornar patente o respeito pelo outro”*²⁹².

12.2 Princípios orientadores da Regionalização

A Regionalização tem na sua base um conjunto de Princípios que manifestam um compromisso desta para com os seus objetivos e que contribuem para a sua consolidação na organização da Administração Pública. Note-se ainda que importa referir que estes Princípios acrescem aos restantes Princípios Gerais e basilares inerentes à Descentralização Administrativa.

Assim, em primeiro lugar salientamos o Princípio do Reforço da Cidadania. A Regionalização deve contribuir para o reforço da Democracia propiciando a participação dos cidadãos nas instituições públicas e colaborando na construção de soluções reforçando deste modo a cidadania e a conduta participativa que só a proximidade com as instituições facilita²⁹³.

Em segundo lugar, faz-se referência ao Princípio da Coesão. Com efeito, a Regionalização contribui para a coesão nacional desde logo pela promoção da participação dos cidadãos na democracia, fomenta a articulação entre os sectores da Administração Pública, promove a solidariedade inter-regional, reforça a integração económica no âmbito nacional e permite um aprofundamento do funcionamento dos mecanismos democráticos de organização e gestão política de desenvolvimento económico e social²⁹⁴.

Em terceiro lugar, importa referir o Princípio da Solidariedade inter-regional. A Regionalização potencia a utilização de instrumentos de perequação financeira inter-regional, incentivos ao desenvolvimento económico e social com majorações

²⁹² OLIVEIRA, Luís Valente de; *Descentralização, pedra angular da reforma do Estado* in Questões Actuais de Direito Local; número 10; Associação de Estudos de Direito Regional e Local; abril/junho de 2016; pág. 11.

²⁹³ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 31.

²⁹⁴ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 31.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

correspondentes à situação de cada região, a sensibilização para contratualizações com a Administração Central de mecanismos regionais de grande dimensão e de interesse nacional, a cooperação inter-regional e a elaboração de instrumentos de gestão e constituição de entidades de apoio ao desenvolvimento²⁹⁵. Um dos instrumentos utilizados foi justamente a criação do Fundo de Apoio Municipal.

Em quarto lugar, menciona-se o Princípio da racionalização e modernização da Administração Pública. A Regionalização permite e visa uma aproximação da Administração aos cidadãos tornando-se parte da modernização da Administração Pública voltada para a sua eficiência propiciando mesmo uma reforma norteada pelos objetivos da modernização e racionalização²⁹⁶.

Em quinto lugar, importa mencionar o Princípio da Parceria. O Estado Português é um Estado unitário, pelo que, ainda que as Regiões Administrativas exerçam as suas atividades autonomamente deverão basear-se em parcerias com os restantes patamares da Administração Pública, através da realização de contratos-programa; da delegação de competências na Administração Regional; por meio da execução complementar de políticas nacionais que se articulam com intervenções ao nível Regional.

Através destes mecanismos as Regiões Administrativas ficarão dotadas de mecanismos para atuarem e exercerem competências que pertenciam à Administração Central. Traduz-se uma flexibilidade de delimitação de competências pela via da contratualização. No caso em particular dos contratos-programa é de referir que estes permitem uma atribuição de competências no âmbito concorrencial, havendo uma partilha de atribuições entre as Regiões Administrativas e a Administração Central, salvaguardando nesta atuação conjunta a unidade do Estado²⁹⁷.

²⁹⁵ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 32.

²⁹⁶ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 33.

²⁹⁷ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998, pág. 31.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Em sexto lugar, cabe fazer menção ao Princípio da Eficiência Económica. A delimitação das Regiões Administrativas deverá ter em si mesmo tanto quanto possível diversificação económica, cultural e social para contribuir para o desenvolvimento e competitividade nacional, o que deverá ser feito tendo em consideração, a criação de externalidades positivas; adequação da produção regional às concretas necessidades da respetiva comunidade, procurando uma situação de eficiência económica e produtiva²⁹⁸.

Em sétimo lugar, refere-se o Princípio da Prioridade de intervenção nas decisões de investimento público regional. A Descentralização implica a distribuição das competências pelos vários níveis da Administração Pública. Assim, importa delimitar as atribuições em que os vários níveis da Administração se devem complementar e, simultaneamente, delimitar as atribuições que deverão ser exclusivamente atribuídas a certas entidades²⁹⁹.

Em oitavo lugar, importa mencionar o Princípio do Constitucionalismo Fiscal. Deverão ser estabelecidos limites como o limite à capacidade de endividamento regional, e mecanismos de indexação do Orçamento do Estado para as regiões. Assim, deverá porque o sistema de Finanças Regionais não deverá inviabilizar a execução das políticas macroeconómicas³⁰⁰.

Em nono lugar, deve fazer-se menção ao Princípio da compatibilidade das Finanças Regionais com a política macroeconómica e de redistribuição do rendimento. O sistema de Finanças Regionais deverá compatibilizar-se com as políticas macroeconómicas.

Em décimo lugar, refere-se o Princípio do não agravamento da carga fiscal em consonância com o Princípio da compatibilidade das Finanças Regionais com a política macroeconómica e de redistribuição do rendimento. A Regionalização deverá ser a

²⁹⁸ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 38.

²⁹⁹ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 39.

³⁰⁰ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 40.

implementar com respeito por uma partilha de impostos ou redistribuição dos mesmos³⁰¹.

Em décimo primeiro lugar, importa fazer referência ao Princípio da Equidade horizontal na distribuição dos bens e serviços primários. O Sistema de Finanças Regionais deverá assegurar que os cidadãos de todas as Regiões tenham igual acesso a este tipo de bens e serviços.

12.3 Os órgãos representativos

Quanto à estrutura organizativa das Regiões Administrativas determina o artigo 239.º da Constituição da República Portuguesa que, no que aos órgãos representativos diz respeito, as Regiões Administrativas são compostas por uma assembleia deliberativa e eleita e um órgão executivo colegial, conforme sucede aliás com todas as Autarquias Locais. De igual modo, determina o artigo 259.º da Constituição da República Portuguesa que os órgãos representativos das Regiões Administrativas são a Assembleia Regional e a Junta Regional. A Assembleia Regional é composta pelos representantes diretamente eleitos pelos cidadãos e pelos membros eleitos pelas Assembleias Municipais. Ademais, é nesta representatividade dos órgãos das Regiões eleitos diretamente pelos cidadãos que reside o conteúdo basilar das entidades descentralizadas e se concretiza o Princípio da Democracia Participativa assim determina o artigo 22.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

A Junta Regional é o órgão colegial executivo da Região Administrativa. Este órgão deverá ser eleito por escrutínio secreto, pela Assembleia Regional³⁰². Assim, determina o artigo 26.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas. Importa referir ainda que, é ao Presidente que compete representar a Região Administrativa.

Há ainda a referir a existência do Governador Civil Regional junto da Região Administrativa que será nomeado por Conselho de Ministros, de acordo com o artigo

³⁰¹ “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 41.

³⁰² CAUPERS, João; *Divisão Administrativa e órgãos regionais* in Direito Regional e Local; n.º 08; outubro-dezembro de 2009, pág. 7.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

10.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas. O Governador Civil Regional tem como funções representar o governo na área da Região Administrativa para que foi nomeado, fiscalizar a legalidade da atuação da própria Região Administrativa enquanto Autarquia Local e exercer poderes de Tutela Administrativa, sobre os Municípios e Freguesias que compõem a Região Administrativa.

A Assembleia é mista sendo constituída quer por membros eleitos por sufrágio, quer por membros eleitos por um colégio eleitoral que integra membros das Assembleias Municipais dos Municípios que abrangem a circunscrição da Região Administrativa, de acordo com o artigo 14.º n.º 3 da Lei-Quadro das Regiões Administrativas e com o artigo 22.º n.º 1 da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, através do Método de Hondt, em conformidade com a Lei eleitoral das Autarquias Locais.

A eleição para a Junta Regional é feita de acordo com o sistema de representação maioritária, por escrutínio secreto e por listas plurinominais, como estabelece o artigo 27.º n.º 1 da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, note-se ainda que o artigo 27.º n.º 2 da Lei-Quadro das Regiões Administrativas determina que o Presidente da Junta Regional deverá resultar do nome que constar em primeiro lugar na lista mais votada. Pretende-se, deste modo, que seja conferida uma legitimidade eleitoral direta.

A Assembleia Regional exerce as suas competências em relação à gestão autárquica, competindo-lhe, nomeadamente, a aprovação dos Planos de Desenvolvimento Regional, ainda do Orçamento e o Plano Anual de Atividades, é este órgão que fiscaliza a atividade da Junta Regional, como estabelece o artigo 25.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

A Junta Regional, de acordo, com o artigo 31.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas, desempenha as funções relativas à administração regional, ainda, por exemplo, a prática de atos e contratos necessários para a preparação e execução do Plano Regional, a direção e a superintendência dos serviços da Administração Regional³⁰³.

³⁰³ MOREIRA, Vital; *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas – Trabalhos Legislativos – A Reforma Regional* in *Boletim da Faculdade de Direito*; Volume LXXIV; 1998; Pág. 670.

Pode ainda a lei que regule a organização das Regiões Administrativas criar outros órgãos, tome-se como exemplo o Conselho Económico e Social, uma vez que, não se restringem os órgãos aos que estão consagrados e o Conselho Económico e Social fora já contemplado tendo posteriormente deixado o elenco de órgãos das Regiões Administrativas³⁰⁴.

Constata-se ainda a possibilidade de criação de outras entidades que permitam um melhor exercício das atividades das Regiões Administrativas, como, por exemplo, os Institutos Públicos Regionais e as Empresas Regionais.

12.4 As Regiões Administrativas

A Lei-Quadro das Regiões Administrativas define os poderes das Regiões Administrativas, a competência e o funcionamento dos seus órgãos. É o instrumento que serve de base ao processo de Descentralização Administrativa. A Descentralização é o processo pelo qual a lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a órgãos do Estado para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado, designadamente autarquias locais. Nesta situação, os critérios que orientam as decisões dos órgãos autárquicos são definidos por eles mesmos, não dependendo da orientação ou do controlo substancial do Estado³⁰⁵. Com efeito, é premente assegurar um processo de decisão adequado à proteção dos interesses regionais, e ainda garantir a eficácia dos inerentes mecanismos de responsabilização³⁰⁶.

As Regiões e as Nações desenvolvem um papel relevante na análise e mesmo no planeamento do desenvolvimento económico enquanto entes delimitados por fronteiras administrativas e fronteiras jurídico-administrativas³⁰⁷.

³⁰⁴ MOREIRA, Vital; *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas – Trabalhos Legislativos – A Reforma Regional* in Boletim da Faculdade de Direito; Volume LXXIV; 1998; Pág. 660.

³⁰⁵ Livro Branco sobre Regionalização; Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local; 1980.

³⁰⁶ CAUPERS, João; *Divisão Administrativa e órgãos regionais*; Direito Regional e Local; n.º 08; outubro-dezembro de 2009; pág. 4.

³⁰⁷ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistemática*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 137.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

De facto, apesar de constitucionalmente consagradas e da legislação relativa às Regiões Administrativas a sua concretização não foi efetivada até ao momento. No entanto, fica marcada a tentativa de instituir as Regiões Administrativas em 1998, com uma proposta de criação das Regiões Administrativa que, porém, não foi concretizada. A proposta de Regionalização de 1998 tinha três linhas basilares, a saber, a reorganização da administração desconcentrada do Estado numa ideia de coesão territorial e coordenação dos serviços; a criação das Regiões Administrativas, que constituíam um nível intermédio; a descentralização de novas competências do Estado para os Municípios.

O objetivo fundamental da Regionalização é *“a melhoria das condições de vida de todos os portugueses e a diminuição das assimetrias regionais”*³⁰⁸.

No entanto, ainda não se obteve o consenso da solução para a realização da Regionalização, porquanto, a concretização das Regiões Administrativas implica consensos acerca da delimitação das áreas das Regiões Administrativas e a reflexão sobre o modelo de regionalização pretendido. Assim, pode defender-se a criação de um mapa com mais ou com menos Regiões Administrativas. Importa, por isso, analisar as principais querelas.

A armadura urbana define o campo urbano que circunscreve determinada região. Delimita a área de atração dos serviços superiores da metrópole. No entanto, por vezes, sucede que a área de atração não corresponde aos limites urbanos de determinado zonamento³⁰⁹.

Por outro lado, a estrutura de produção permite analisar as atividades implantadas no campo urbano regional e as suas relações internas³¹⁰. Estes elementos vão possibilitar fazer a delimitação das Regiões Administrativas.

³⁰⁸ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 145.

³⁰⁹ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 29.

³¹⁰ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 30.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

A Região é um nível de gestão enquanto organização que constitui principalmente as relações de comportamento num sistema de decisão e com a função de elaborar as estratégias, os planos e os programas a aplicar³¹¹. Distinguindo-se do nível logístico em que há apenas as operações correntes e os meios materiais.

Importa referir que, o sistema das Regiões será diferente de acordo com a natureza concreta das questões que se colocam e que necessitam de resposta³¹². Daí que o modelo apresentado não é estanque e além de variar consoante o país, já que, apresentando realidades diferentes, exigem soluções diferentes, também pode alterar num mesmo país de acordo com a circunstâncias apresentadas.

A construção da Região Administrativa pode surgir como duas realidades possíveis, a Região como realidade objetiva e a Região como criação mental elaborada com finalidades concretas. A primeira está ligada à escola francesa e a segunda está conexcionada com os geógrafos angló-saxónicos. Para a primeira corrente, Regionalizar significa *“procurar, na base da estrutura das relações entre componentes, a ordem no conjunto das relações entre lugares. A segunda distinção está relacionada com a Região Homogénea e a Região Polarizada. Esta apesar de mais abstrata torna-se coerente com o “carácter e a dinâmica do sistema”*”³¹³.

Quanto às escalas e as unidades-tipo da análise regional pode agrupar-se as áreas em três tipos: a zona urbana; a zona situada no interior do país e a região internacional³¹⁴. As unidades espaciais podem ser analisadas através do referencial da homogeneidade e através do referencial da polarização. Pode ainda ser considerado o sistema da região-plano. Tem de se ter especial atenção à importância dos *“eixos de desenvolvimento”*. Estes são essenciais à delimitação da região. No que respeita à análise através dos

³¹¹ “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 36.

³¹² REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 138.

³¹³ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 139.

³¹⁴ PERRI; Jean-Claude; *Le développement regional*; Presses Uniersitaires de France; 1974; pág. 81.

critérios podem utilizar-se dois critérios o da interdependência e o da semelhança, que por sua vez podem apresentar dois propósitos, a saber, a análise e o planeamento.

Deste modo, há que encontrar a área de influência de uma determinada zona. Para o que há que encontrar os padrões de interdependência e até onde vai a influência desse espaço, até onde há pessoas que sustentem o pólo, encontra-se assim a região polarizada. Pode também encontrar-se a área de influência por uma dada característica que se verifica ao longo de uma área, define-se assim a área homogénea.

Por outro lado, pode estabelecer-se um programa sectorial para uma determinada zona do território, que se baseia numa dada característica e a quantidade de influência dessa característica, neste caso para efeitos de ação, de desenvolver um programa de ação e obter o âmbito espacial do mesmo, obtém-se assim a área de programação.

Pode também pretender-se promover o desenvolvimento integrado de uma área, verifica-se assim uma unidade para planeamento.

Então, o referencial da homogeneidade permite uma descrição detalhada do espaço. Depois de analisadas todas as características das várias áreas e após devidamente somadas estas permitem em relação à média ter uma dispersão mínima. Assim, as Regiões obtidas têm as mesmas características, sendo aglutinadas de acordo com esse critério, da similitude de traços característicos, ou seja, características como a história, cultura, economia, geografia e política. Desta forma, a variabilidade dos elementos que a constituem devem respeitar certos limites, que permita a similitude. No entanto, se pretendemos um espaço explicado, então recorre-se à área regional funcional ou polarizada. A região funcional apoia-se num conceito de interdependência, representada por uma rede complexa de relações recíprocas de troca de mercadorias e serviços diferentes, originados nos diversos pontos geográficos. É constituída por um pólo, célula espacial bem localizada – o pólo é geralmente, uma zona urbana – que cumulativamente exerce as funções de mercado, de centro de aprovisionamento e de redistribuição, e pela região envolvente que com ele mantém melhor parcelados os seus contactos económicos. A região polarizada é, por isso, a zona de troca onde cada ponto goza da propriedade de possuir uma intensidade de interconexão interna superior à intensidade de interconexão externa sendo evidente, portanto que, a fronteira desta

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

região forma-se por uma linha, lugar geométrico dos centros que mantém, com dois pólos dominantes e distintos, relações de troca, de valor e de intensidade sensivelmente semelhante. A natureza e a densidade das trocas são variáveis – variáveis com as diversas estruturas – máximas no pólo principal e nas suas vizinhanças, mínimas junto da fronteira, oscilantes em todos os pontos intermédios, pontos onde também se localizam outros pólos, embora de segunda ordem³¹⁵. Ora, quer isto dizer que, a Região Polarizada exige que se encontre a área de influência de uma cidade, que funcione como pólo de desenvolvimento, no entanto, esta tende a modificar-se devido à influencia de diversos fatores, como a existência de dois pólos adjacentes; ou porque surge uma nova exploração numa das áreas; ou ainda quando as atividades se desenvolvam numa das áreas com relevância em relação a outra área na análise da sua delimitação.

Com efeito, não se consegue fazer coincidir os tipos de atividades sociais, económicas e administrativas em todas as áreas, ou seja, não é linear. Pode ser encontrada uma tendência para a coincidência de esfera de influência de um certo pólo, mas não se consegue uma verdadeira coincidência, que corresponderia a estar em estado de equilíbrio.

Assim, a polarização significa que deve encontrar-se a delimitação de uma região através da sua área de influência, isto é, encontrando-se o pólo dinamizador e área de influência desse polo dinamizador, que se concretiza na sua área de dependência. Com efeito, para se encontrar a área de influência utilizam-se dois critérios, por um lado, a análise dos fluxos e, por outro lado, utilizam-se módulos para avaliar o que teoricamente eles deveriam fazer.

De acordo com a delimitação da Região polarizada pode adotar-se métodos diferenciados para a obtenção das Regiões Administrativas³¹⁶.

Assim, existe o método de atração entre os centros³¹⁷.

³¹⁵ PERRI; Jean-Claude; *Le développement regional*; Presses Uniersitaires de France; 1974 pág. 84.

³¹⁶ CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins; *Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento Local. Análise de alguns aspectos de política económica regional* in *Gestão e Desenvolvimento*; 9; 2000; pág. 106.

³¹⁷ Situação em que o potencial demográfico é análogo a potencial gravitacional. Assim, num determinado ponto i o potencial demográfico produzido por uma massa ou força de atração no ponto j (Vij) é definido da seguinte forma:

$V_{ij} = K (P_j/d_{ij})$

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

O outro método, relaciona-se com a análise da direção e intensidade dos fluxos de transporte e comunicações. De entre os fluxos mais utilizados na análise das áreas de influência constata-se os fluxos económicos de acordo com a origem e o destino; fluxos indicadores de polarização política; fluxos indicadores da extensão da influência dos serviços sociais de acordo com a origem e outros fluxos de acordo com a origem e o destino³¹⁸. Há ainda o método dos números-índice que suscita algumas questões³¹⁹.

Na região-plano o que se pretende, feita a análise anterior, é a determinação da melhor localização para um complexo produtivo determinado, que a fronteira e a estrutura de um espaço ou espaços polarizados que, da contemplação de um conjunto de finalidades, se conclui ser conveniente ou imperioso construir. Existe um critério baseado nas fronteiras políticas ou administrativas, constituindo a região uma área submetida aos mesmos processos de tomada de decisão.

Na delimitação das Regiões Administrativas importa ter em conta o objetivo da sua consagração, o objetivo que se pretende com a sua criação. Assim, aquando da delimitação de uma Região Administrativa há que analisar os tipos de região que se pode ter e os critérios a utilizar.

Depois, há que encontrar a capital regional de cada região que terá de ser aquela que maior influência tem na região, bem como através da análise de critérios relativos à demografia. Terá de ser a cidade que permita maior acesso ao conjunto da população a serviços e onde se concentra mais serviços e potencial de desenvolvimento. Portanto, será a cidade que exerce maior influência sobre a Região Administrativa. Para além de

O potencial demográfico total do lugar i enquadrado num conjunto de vários lugares é igual à soma de V_{ij} , em ordem a j ($\text{conj} = 1, 2, \dots, n$), se houver n lugares, isto é:

$$\sum V_{ij} = V_i = K \sum_{j=1}^n (P_j/d_{ij})$$

³¹⁸ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistemática*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 140.

³¹⁹ Desde logo, a avaliação, não sendo possível contar com nenhum padrão objetivo de medida recorrendo por norma a um que esteja presente nas informações. O padrão de medida pode tornar-se a base de um simples número-índice determinado para cada uma das unidades de observação da Região objeto de estudo. Pode então considerar duas das tais medidas como, provavelmente, as mais relevantes para o técnico de planeamento regional uma é o valor da média regional para a variável em estudo, outra o mais alto valor observado para aquela variável. Contudo, existem outras técnicas, Medidas de similitude, coeficiente de correlação entre unidades. REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistemática*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 144.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

critérios relativos à localização dos serviços, ter-se-á igualmente de analisar a cidade que simbolicamente constitua o centro de uma dada Região Administrativa, a cidade que apresente maior desenvolvimento económico, e também que apresente localização mais central. Assim, é da conciliação destes critérios que se obtém a cidade que deverá ser a capital regional, não olvidando que importa ter em conta as especificidades de cada Região Administrativa.

As Regiões de Planeamento devem ter um centro urbano com dimensões demográficas consideráveis e que exerçam funções variadas e instrumentais para o desenvolvimento, estando ainda dotado de instituições públicas e privadas capazes de definir uma estratégia e concretizá-la tendo em conta o seu desenvolvimento³²⁰.

Concluindo, a optar pelo critério da polarização na delimitação das regiões administrativas, apresentando-se o critério da homogeneidade como um critério para considerar previamente. De facto, as regiões ainda que possam apresentar características comuns apresenta diferenças, daí que, se procure um outro critério de determinação das Regiões Administrativas. No entanto, deve ter-se em conta ambos os critérios para obter a delimitação regional³²¹.

As Regiões Administrativas³²² terão então de ter uma dimensão considerável e um centro urbano consistente no que diz respeito a critérios demográficos e no que respeita a critérios institucionais, com instituições quer de índole pública, quer de índole privada fortes que funcionem como centro de decisão e definição de estratégias e que executem tais estratégias possibilitando assim o seu desenvolvimento.

Existem condições mínimas para delimitar as Regiões diferenciadas, no que respeita à demografia e às taxas de urbanização³²³.

³²⁰ OLIVEIRA, Luís Valente de; *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996; pág. 46.

³²¹ “*Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 82.

³²² As Regiões Administrativas podem encontrar antepassados na Província, devendo substituir as Províncias. A Província surge como uma comunidade de índole histórica e geográfica, consistindo numa entidade autónoma e de natureza económico-social. O Distrito é uma entidade com natureza política e administrativa.

³²³ REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000; pág. 145.

É necessário que a definição da política regional ganhe relevo o sistema das Regiões, assumindo major relevo a componente económica do desenvolvimento regional³²⁴.

12.5 Apresentação de propostas para as Regiões Administrativas

Apesar de as Regiões Administrativas ainda não terem sido efetivamente criadas não faltaram propostas quanto à criação das mesmas. Na 3.^a Sessão Legislativa da I Legislatura da Assembleia da República o grupo parlamentar do Partido Socialista apresentou o Projeto de Lei n.º 226/I que definia as regiões-plano e toda a orgânica do planeamento regional. A região-plano definia-se como *"o espaço estruturalmente adequado ao planeamento socioeconómico e à implementação de esquemas de ordenamento do território, visando, através da utilização racional dos seus recursos produtivos, o seu desenvolvimento equilibrado e a elevação do nível de vida dos habitantes"*.

Propunha-se assim a divisão do território em sete regiões-plano Norte-Litoral (Douro Litoral e Minho), Norte Interior (Trás-os-Montes), Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. O órgão mais relevante da região-plano seria o Conselho regional de planeamento constituído por representantes dos Municípios abrangidos pela região-plano, do sector público e das organizações económicas, sociais, culturais e profissionais da região-plano. Seriam suas funções pronunciar-se sobre o plano regional, dar pareceres sobre assuntos de âmbito nacional mas com interesse para o desenvolvimento regional e analisar a evolução do desenvolvimento da região-plano. Estes planos regionais integravam o sistema central de planeamento e como tal eram um instrumento de desconcentração da atividade do Estado³²⁵.

Após o que, a este respeito houve algumas iniciativas legislativas: Projeto de Lei n.º 68/I em 1977, do Partido Comunista Português. Dividia o país em sete regiões: Minho, Douro

³²⁴ BAPTISTA; A.J. Mendes; *Processo de Regionalização – Conceção e Implementação. Desenvolvimento Económico e Política Regional*; Ministério das Finanças e do Plano. Secretaria de Estado do Planeamento. Instituto de Análise de Conjuntura e Estudos de Planeamento. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais; 1984; pág. 19.

³²⁵ FARIA; Duarte Lynce; *Regionalizar, o Referendo do Portugal esquecido – Regionalizar; Desenvolver; Quebrar o ciclo da Desertificação do País*; Bertrand Editora; 1996; pág. 64.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

e Trás-os-Montes, Porto, Beiras, Estremadura e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Em 1986 o tema voltou à ribalta com o Projeto de Lei n.º 187/IV, de 22 de abril de 1986.

Posteriormente, o projeto de Lei n.º 505/I, de 1980, do grupo parlamentar do Partido Socialista, dividia o país em sete regiões: Douro Litoral e Minho, Trás-os-Montes, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Mais tarde, surgiu uma proposta legislativa do Partido Popular Monárquico segundo a qual o território nacional seria dividido em 42 regiões e em duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) que depois seriam reunidas em treze confederações. Já as Regiões Administrativas seriam quinze: Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana do Porto, Minho, Trás-os-Montes, Douro, Litoral Atlântico, Beira Alta, Beira Interior, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve. Assim, certos projetos invocavam um modelo de grandes regiões administrativas em que o país era dividido em cinco a seis Regiões Administrativas e outros projetos privilegiavam o modelo da Região Administrativa média que englobava dez a onze Regiões Administrativas.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/82, de 16 de dezembro de 1981, aprovou as *"Linhas Gerais do Processo de Regionalização do Continente"*. Para além da gestão do seu património e do exercício dos poderes regulamentares era da sua competência a participação na elaboração e execução do Plano Regional, a Coordenação da ação dos Municípios; o Apoio aos Municípios; a Direção de Serviços Públicos (quer do Estado, quer da Região Administrativa). Haveria áreas que pela sua natureza e importância ficariam vedadas à atividade da Região Administrativa como a Defesa Nacional, a Política Externa, Segurança Pública, a Política Monetária e Cambial. Porém, áreas como o Turismo, Ordenamento e Ambiente, Desportos, Educação, Juventude, Saúde, Segurança Social, Agricultura, Florestas, Comércio, Pescas, Indústria, Cultura, Habitação e Urbanismo, Obras Públicas e Transportes seriam áreas a passar para a competências das Regiões Administrativas³²⁶.

³²⁶ FARIA; Duarte Lynce; *Regionalizar, o Referendo do Portugal esquecido – Regionalizar; Desenvolver; Quebrar o ciclo da Desertificação do País*; Bertrand Editora; 1996; pág. 67.

Descentralização Administrativa

Novos Caminhos, Novas Realidades

Em agosto de 1991 novas iniciativas legislativas foram desenvolvidas. Assim, revogam a Lei-Quadro das Regiões Administrativas, a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto e a Lei que criou a Área Metropolitana de Lisboa e a Área Metropolitana do Porto, a Lei n.º 44/91, de 02 de agosto.

Importa fazer uma análise aos principais aspetos. O artigo 7.º da Lei n.º 56/91 valoriza o Princípio da descentralização administrativa perante o que estabelece um critério para a repartição de atribuições das Regiões Administrativas que se fará entre a administração central e a administração regional baseando-se para tal no critério do interesse público de natureza predominantemente regional.

O regime em causa estabelecia ainda a criação de Regiões Administrativas em simultâneo por Lei da Assembleia da República, artigo 255.º Constituição República Portuguesa. A criação de cada região administrativa em concreto é feita por Lei da Assembleia da República após a aprovação da LCRA e do voto favorável da maioria das Assembleias Municipais representando na maior parte da população da área regional (artigo 13.º n.º 1 da Lei n.º 56/91).

As atribuições das Regiões Administrativas abrangeriam os seguintes domínios: Desenvolvimento Económico e Social; Ordenamento do Território; Ambiente, Conservação da Natureza e Recursos Hídricos; Equipamento Social e Vias de Comunicação; Educação e Formação Profissional; Cultura e Património histórico; Juventude, Desporto e Tempos Livres; Turismo; Apoio às Atividades produtivas e Apoio à Ação dos Municípios.

Nota importante do regime em causa é a previsão da possibilidade de celebração de contratos-programa entre as Regiões Administrativas e o Governo para concretizar a descentralização transferindo competências para as entidades regionais. De facto, verifica-se já a concretização destes contratos que têm tido aplicação prática.

A 02 de Maio de 1996, foram aprovados pela Assembleia da República projetos de Lei que visam alterar a LQRA e instituir a Lei de Criação das Regiões (LCRA): do PS, PEV e PCP projeto n.º 136/VII; o projeto n.º 144/VII e o projeto n.º 49/VII, quanto à LQRA. Já relativamente à LCRA o projeto n.º 137/VII; o projeto n.º 94/VII e o projeto n.º 143/VII.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

O modelo proposto pela LCRA determina uma relação de parceria com os restantes níveis da Administração e uma relação de colaboração com outras entidades públicas e privadas, mediante a celebração de contratos-programa.

Contudo, pode questionar-se a necessidade de se estipular tais pressupostos pois a colaboração com entidades privadas resulta do exercício de autonomia contratual das Autarquias Locais. Já a relação de parceria decorre dos Princípios Gerais que regem a Administração do Estado e a Administração Regional e Autárquica.

A Lei n.º 19/98, de 28 de abril criou oito Regiões Administrativas: Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve³²⁷.

Outra divisão possível é a utilização da circunscrição das CCDR, portanto, representa a divisão do território continental em cinco Regiões. Esta é uma das possíveis divisões que apresenta diversos defensores. No entanto, têm sido também indicadas outras formas possíveis de divisão do território em Regiões Administrativas como a divisão em oito Regiões Administrativas apresentadas em 1998 que consta da Fig. 6 dos Anexos.

A concreta instituição das Regiões Administrativas requer uma tramitação que passa por várias fases assim, envolve a aprovação de uma Lei-Quadro das Regiões Administrativas, que já foi aprovada e que está presente no artigo 255.º da Constituição da República Portuguesa³²⁸; a definição da divisão do território continental em regiões, a criação simultânea, por lei, de todas as Regiões Administrativas, podendo haver *“diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma”*; voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores, por referendo, relativamente à instituição das Regiões Administrativas no país e à instituição da específica região que abranja a respetiva área de residência; e a aprovação da lei de instituição em concreto de cada Região Administrativa. Deste modo, em Portugal, apenas foi aprovada a Lei-Quadro das Regiões Administrativas.

³²⁷ *“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado”* – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 24.

³²⁸ Note-se, porém, que, o regime de criação em concreto das Regiões Administrativas permite a existência de diferenciações no regime de cada Região Administrativa. MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; Constituição Portuguesa Anotada; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 534.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

É ainda necessário fazer outra análise quanto à Descentralização que está relacionada com a Descentralização através da criação de grandes Regiões Administrativas que consistiria em cinco ou seis Regiões Administrativas ou ao invés a Descentralização através da criação de médias Regiões Administrativas que se revelaria em dez Regiões Administrativas. A escolha por uma forma organizatória ou outra deverá ser feita de acordo com as finalidades que se pretende prosseguir com as Regiões Administrativas. Assim, se se pretender um planeamento económico através de grandes unidades heterogéneas, amplos e diversificados deverá constituir-se as grandes Regiões Administrativas. No entanto, se o que se pretende é obter unidades homogéneas, médias deverá criar-se as médias Regiões Administrativas. Deste modo, ter-se-á a região-comarca, no caso das grandes Regiões Administrativas ou então a região-província, no caso das médias Regiões Administrativas. As grandes Regiões Administrativas permitem um melhor planeamento económico, permitindo uma compensação de potencialidades e aspetos desfavoráveis em áreas economicamente diversas, confere, ainda, maior peso às decisões e declarações dos órgãos das Regiões Administrativas e envolve menos gastos com a criação em concreto das Regiões Administrativas. Por seu lado, as médias Regiões Administrativas têm a seu favor a tradição histórica, o facto de apenas deste modo ser defensável a dispensa dos Distritos. Face a este ponto de análise, a Regionalização é o conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma. Podendo a prossecução destas medidas ser efetivada por entidades descentralizadas ou por serviços desconcentrados das entidades descentralizadas, ou seja, as entidades descentralizadas poderão desconcentrar alguns serviços. Assim definida, a Regionalização implica o recurso a processos de Desconcentração e de Descentralização de funções da Administração Central³²⁹.

³²⁹ Livro Branco sobre Regionalização; Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local; 1980; pág. 7.

12.6 A instituição das Regiões Administrativas

12.6.1 O Referendo

O Título II da LQRA da Lei n.º 136/VII (PS) baseia a instituição das Regiões Administrativas no referendo orgânico das Assembleias Municipais.

De facto, a exigência de Referendo foi apresentado pelo PSD perante a intenção do PS avançar com o processo de Regionalização. Assim, antes de 1998, não estava prevista a obrigatoriedade de existência de Referendo quanto à questão de instituição das Regiões Administrativas, exigia-se para a concretização do processo de Regionalização o voto favorável da maioria das Assembleias Municipais incluídas na Região Administrativa a criar. Após a Revisão Constitucional de 1997 não releva a votação das Assembleias de Municípios sendo necessário o voto favorável dos cidadãos³³⁰.

O regime constitucional relativo à Regionalização foi objeto de sucessivas alterações ao longo das várias revisões constitucionais. Em 1982 alterou-se o artigo 256.º da Constituição da República Portuguesa, no entanto, o artigo 256.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa foi criado em 1997.

Coloca-se a questão de saber se no Referendo para que se concretizem as Regiões Administrativas se torna necessário uma participação superior a 50% da população ou se terá apenas de se verificar a vitória do “sim” com mais de 50% dos votos dos cidadãos votantes³³¹. No entanto, o artigo 256.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa determina que *“A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional”*, respondendo à questão e afastando a aplicação do artigo 115.º n.º 11 da Constituição da República Portuguesa que exige que participem no referendo um número de votantes superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento. Com efeito, quanto ao referendo determina-se que *“O referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes*

³³⁰ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 344.

³³¹ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 347.

for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento". Assim, é inconstitucional o artigo 251.º n.º 2 da Lei Orgânica n.º 15-A/98 ao estipular que *"No caso de resposta afirmativa, o referendo só tem efeito vinculativo quando o número de votantes for superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento"*. Assim, o Referendo acerca da criação das Regiões Administrativas é vinculativo desde que metade dos votantes respondam de modo afirmativo não sendo exigível a participação de um número de votantes superior a metade dos eleitores inscritos no recenseamento³³².

Efetivamente, o referendo é um instrumento ao serviço da democracia participativa, assumindo, por isso, um papel muito relevante no contexto autárquico que está previsto no artigo 115.º da Constituição da República Portuguesa. Assim, trata-se de um mecanismo de incentivo da Democracia Participativa³³³. Constitui ainda um mecanismo de concretização da Democracia Local³³⁴.

Em conformidade, *"o referendo local é uma forma privilegiada de expressão das populações sobre assuntos que diretamente lhes digam respeito, que estreitamente os unem e que solidariamente os responsabilizam. Participar reforça o sentimento de pertença à coletividade e vivifica a solidariedade de destino"*³³⁵.

O referendo local é regulado pela lei do referendo. A Lei do Referendo estipula que apenas poderá ser objeto de referendo *"questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesias e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas, quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas"*. Por outro lado, são excluídas do objeto do referendo local matérias que estejam incluídas na competência legislativa reservada aos órgãos de soberania; matérias reguladas por ato legislativo ou por ato regulamentar estadual que vincule as Autarquias Locais, as opções do plano e relatório de atividades; as questões e

³³² MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007; pág. 537.

³³³ O Referendo Local foi constitucionalmente consagrado na Revisão Constitucional de 1982.

³³⁴ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 167.

³³⁵ GOMES, Carla Amado; *Referendo Local: o medo de existir?* In *Direito Regional e Local*; 00; outubro-dezembro de 2007; pág. 30.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

atos de conteúdo orçamental, tributário e financeiro, as matérias que tenham sido objeto de decisão irrevogável, matérias que tenham sido objeto de decisão judicial transitada em julgado e as matérias que tenham sido objeto de celebração de contratos-programa.

Uma importante referência ao Referendo é a obrigatoriedade de existência deste para a instituição das Regiões Administrativas. O referendo regional pretende legitimar uma determinada delimitação territorial regional para se instituir em concreto cada Região Administrativa. No entanto, pode suceder uma situação em que sejam apresentadas oposições de municípios limítrofes podendo, nesse caso, ser mais difícil instituir em concreto algumas Regiões Administrativas³³⁶. Contudo, mantém-se a imposição de realização de Referendo que legitime a criação das Regiões Administrativas.

Com a Revisão Constitucional de 1997, no decurso das eleições de 1995 constatou-se a ocorrência de alterações no procedimento de instituição das regiões administrativas, em concreto. As alterações incidiram no artigo 255.º e artigo 256.º da Constituição da República Portuguesa³³⁷.

Com efeito, até à revisão constitucional de 1997 era apenas necessário o voto favorável da maioria das assembleias municipais incluídas numa determinada região, devendo essa maioria das assembleias corresponder simultaneamente à maioria dos eleitores em causa. Após a revisão constitucional de 1997, deixou de ser exigível a maioria relativa às assembleias municipais, sendo necessário o voto dos cidadãos a nível nacional e regional.

Desta feita, para a instituição em concreto das regiões administrativas é necessário constitucionalmente a criação em simultâneo das regiões administrativas através de Lei da Assembleia da República, já que, integra a reserva absoluta das suas competências, relativamente, à competência legislativa revestindo a forma de Lei orgânica, devendo

³³⁶ “Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998; pág. 73.

³³⁷ CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas in RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014; pág. 4.

delimitar os poderes, a composição, a competência das Regiões Administrativas, podendo ainda, definir diferenciações quanto ao regime aplicável a cada Região Administrativa. É necessário efetuar um referendo aos cidadãos eleitores, devendo ser feitas duas perguntas, uma de carácter nacional e outra de carácter regional; deverá ser obtido o voto favorável da maioria dos eleitores na questão nacional, sob pena de o procedimento de concretização das regiões administrativas ficar sem efeito; obter voto favorável da maioria dos eleitores quanto à questão de carácter regional, sob pena de a região administrativa não poder ser instituída.

O Referendo de 1998 pretendia criar oito Regiões Administrativas continha duas perguntas “Concorda com a instituição em concreto das Regiões Administrativas?” e ainda “Concorda com a instituição em concreto da Região Administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?”³³⁸.

12.7 Competências das Regiões Administrativas

As Atribuições das Regiões Administrativas estão consagradas na Constituição da República Portuguesa. E, quanto à sua constituição e funcionamento devem respeitar-se os Princípios Constitucionais inerentes a estas entidades, esta mesma ideia está consagrada no artigo 257.º e no artigo 258.º da Constituição da República Portuguesa. Note-se ainda que, as Regiões Administrativas estão ao serviço dos Municípios respeitando a autonomia dos Municípios e não limitam os poderes dos Municípios³³⁹.

Ora, para identificar as atribuições das Regiões Administrativas há que considerar o Princípio da Descentralização, consagrado no artigo 237.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 7.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas; o Princípio da Subsidiariedade, consagrado no artigo 6.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa e no artigo 4.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas; e o Princípio dos Interesses Próprios das Populações Regionais, consagrado no artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa.

³³⁸ OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013; pág. 346.

³³⁹ ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010; pág. 472.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Ora, as Regiões Administrativas terão as competências em relação às quais o nível mais adequado de decisão se situe no escalão regional. Quanto às atribuições das Regiões Administrativas podem agrupar-se em três divisões distintas: aquelas que consistem no desempenho de atribuições próprias do Estado (participação na elaboração e execução dos Planos Económicos Nacionais e Sociais Nacionais), que resulta do artigo 258.º, 2.ª parte da Constituição da República Portuguesa e do artigo 19.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas; aquelas que consistem no apoio e coordenação da ação dos Municípios que tem como limites a autonomia municipal e o respeito pelos poderes destas entidades, resultante do artigo 257.º, 2.ª parte da Constituição da República Portuguesa; e aquelas que consistem nas competências próprias das Regiões Administrativas, que resulta do artigo 258.º 1.ª parte e do artigo 257.º 1.ª parte da Constituição da República Portuguesa. De um modo geral, cumpre às Regiões Administrativas enquanto entidades intermédias dirigir serviços públicos, coordenar e apoiar a ação dos Municípios da respetiva área, elaborar planos regionais de desenvolvimento económico e social e participar na elaboração dos planos de desenvolvimento económico e social de âmbito nacional.

Deste modo, o artigo 17.º da Lei-Quadro das Regiões Administrativas enumera as atribuições das Regiões Administrativas mencionando então em que áreas as Regiões Administrativas deverão atuar.

12.7.1 Desenvolvimento Económico e Social

A consagração de atribuições das Regiões Administrativas não é estanque, contudo, a análise das atribuições pode ser feita a partir da Lei n.º 56/91, de 13 de agosto.

Assim, é necessário elaborar-se um Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, que permita a coesão e unidade de todo o território nacional, não se pode entretanto olvidar que é necessário respeitar o Princípio da coesão nacional. Isto porque no que diz respeito ao desenvolvimento é imprescindível um planeamento. O Plano Nacional de Desenvolvimento Regional implica que sejam analisadas todas as opiniões e contributos que potenciem o desenvolvimento económico e social de cada Região Administrativa e por inerência o desenvolvimento nacional.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

Para a necessária coerência de condutas ao nível nacional há que compatibilizar o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional com os Planos de Desenvolvimento Regional que dizem respeito a cada Região Administrativa. A concretização do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional quando aplicado à concreta situação das Regiões Administrativas Portuguesas fornece elementos para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional.

A análise e planeamento das Regiões Administrativas faz-se em relação a essa Região Administrativa, no diálogo e na relação com as restantes Regiões Administrativas tendo para tal de respeitar a informação disponível; na enunciação de objetivos a prosseguir; na determinação das prioridades; na escolha dos meios a utilizar e na avaliação da sua execução³⁴⁰.

A Regionalização e a atribuição às Regiões Administrativas de competências no âmbito do desenvolvimento económico e regional impulsionam também a concorrência entre Regiões Administrativas que competem por conseguir a implementação de certo investimento numa dada Região Administrativa.

Assim, no âmbito desta competência relativa ao desenvolvimento económico e social é importante que as Regiões Administrativas organizem e mantenham atualizada informação sobre a Região Administrativa, a sua população e os seus recursos. Importa também que participem na construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional para que consigam beneficiar e criar boas oportunidades para as Regiões Administrativas, bem como os Planos de Desenvolvimento Regional da Região Administrativa. Devem igualmente manter-se atentos e disponíveis para participar na realização de investimentos e projetos nacionais que sejam implementados na Região Administrativa.

A promoção das Regiões Administrativas é ainda essencial para manutenção de uma Região Administrativa eficiente, assim, deve estimular o estabelecimento da atividade económica regional, deverá também ter-se em conta o impacte das políticas nacionais

³⁴⁰ OLIVEIRA, Luís Valente de; *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996; pág. 102.

na Região Administrativa para o que se deverá fazer um levantamento dos impactes de tais políticas.

Portanto, cada Região Administrativa deve promover o seu crescimento económico potenciando a implementação de investimentos, conhecendo a população e os recursos que permitem colaborar no Plano Nacional de Desenvolvimento Regional e preparar os Planos de Desenvolvimento Regional, cativando investimento e mantendo estudos acerca dos impactos das políticas nacionais.

O Fomento da Atividade Económica e da Criação de Emprego a nível regional deve igualmente ser promovido pelas entidades regionais para tanto devendo construir um plano com a Administração Central e desde logo enveredar pela recolha de elementos que permitam analisar os recursos endógenos que podem ser aproveitados para desenvolver a base económica regional e apoiar também, as atividades de aproveitam esses recursos endógenos³⁴¹.

12.7.2 O Ordenamento do Território

As entidades descentralizadas ficariam incumbidas de elaborar Planos Regionais de Ordenamento do Território e ainda, definir orientações de âmbito regional relativos à elaboração do planeamento municipal. A tais atividades ficaria ainda inerente acompanhar a elaboração e analisar as implicações supra-municipais dos planos municipais de ordenamento do território, bem como, cooperar na delimitação da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional.

12.7.3 Ambiente, Conservação da Natureza e Recursos Hídricos

Neste domínio tem especial importância a atividade das Regiões Administrativas que se encontram mais próximas da realidade adjacente e que conseguem ter uma maior preocupação com as premências que as situações apresentam. Acrescente-se ainda que a gestão de recursos hídricos é uma atividade que para se tornar mais eficiente tem de estar próxima dos locais da sua exploração e da sua utilização. Assim, ainda que, sejam

³⁴¹ OLIVEIRA, Luís Valente de; *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996; pág. 109.

matérias que impliquem políticas nacionais, necessitam de concretização pelas Regiões Administrativas, uma vez que, as políticas nacionais consistem em normas e diretivas. A atuação das Regiões Administrativas deverá sobretudo estar presente nas situações de Parques e Reservas Naturais.

Portanto, as Regiões Administrativas estão dotadas de relevo para assegurar a proteção do Ambiente e o equilíbrio ecológico, para tal podendo elaborar programas regionais, e ainda, colaborar com a Administração Central na criação e aplicação de planos nacionais que tenham como objetivo a proteção do Ambiente, a manutenção da Natureza e dos recursos hídricos, cumpre-lhes de igual forma salvaguardar o desenvolvimento sustentável dos mesmos. Compete-lhes também manter atualizada a descrição de fontes poluidoras e dos recursos paisagísticos e ecológicos. Deverão ainda acompanhar o desenvolvimento da execução de investimentos regionais que possam de alguma forma colocar em perigo os recursos endógenos, bem como exercer poderes fiscalizadores, em colaboração com as autoridades nacionais competentes, das fontes responsáveis pela poluição. Deverão ainda ter competência para celebrar contratos-programa com o Governo, com o objetivo de reduzir a poluição e proteger os recursos da Natureza, bem como, criar e gerir reservas naturais regionais. Cabe ainda nas atribuições das Regiões Administrativas contribuir para a defesa e divulgação do Património natural e colaborar na gestão das bacias hidrográficas.

12.7.4 Infraestruturas viárias e Equipamentos

A importância de se consagrar as Regiões Administrativas enquanto entidades promotoras das infraestruturas e equipamentos está associada ao facto de muitos destes não estarem adjacentes a apenas uma Autarquia Local, o que pode incrementar um diferendo quanto à sua manutenção. Daí que as Regiões Administrativas desenvolvem uma função primacial nestas situações, pois permitem encontrar o equilíbrio e uniformizar a atuação quanto a estruturas que dizem respeito às Regiões Administrativas.

Assim, deve atribuir-se às Regiões Administrativas funções de execução de planos e programas de infraestruturas e equipamentos, estabelecer incentivos para estimular a

atividade económica. Devem ainda participar na elaboração de planos relativos a infraestruturas nacionais mas com importância regional. As Regiões Administrativas podem ainda financiar infraestruturas que apresentem interesse regional, e defender medidas que estejam relacionadas com a circulação rodoviária.

12.7.5 Educação e Formação Profissional

A ideia é a de atribuir competências aos órgãos descentralizados e descentralizadores em tudo aquilo que reclame uma grande proximidade com os cidadãos, incluindo-se neste âmbito a educação e a formação profissional, que incluem os estabelecimentos de ensino pré-escolar, a gestão do pessoal, os transportes escolares relativos àqueles níveis de ensino, o apoio social escolar e a gestão das residências de estudantes do ensino secundário.

Também ao nível do ensino superior é preponderante a importância das Regiões Administrativas podendo potenciar a criação de universidades e outras entidades de ensino superior numa determinada Região.

Assim pode afirmar-se que entre as atribuições das Regiões Administrativas no âmbito da educação e formação profissional estão a manutenção e atualização das necessidades existentes no que diz respeito a instalações, equipamentos e recursos humanos; elaborar, conjuntamente, com a Administração Central programas e políticas no âmbito desta temática; contribuir para a ligação entre a vida escolar e a vida ativa; celebrar acordos e políticas em conjunto com a Administração Central no que concerne à educação escolar estabelecendo contratos com instituições não-governamentais; podendo ainda organizar e dinamizar o ensino superior e estabelecimento de habitação para estudantes; analisar as situações concretas de cada Região em relação ao desemprego e vocacionar a oferta de cursos para as reais necessidades de mercado de cada Região; podendo também organizar ações de formação com o intuito de potenciar as vantagens de cada Região.

12.7.6 Cultura e Património Histórico

A proximidade aos locais é fundamental para se conseguir a sua conservação e dinamização, sobretudo porque deixar apenas à Administração Central a manutenção do património de todo o país condiciona o bom resultado.

Assim, poderão ser competências das Regiões Administrativas elaborar inventários do património cultural, histórico, arqueológico e artístico; promover a sua manutenção e divulgar o património de cada região; promover uma atuação conjunta com a Administração Central para assegurar a gestão, promoção, conservação e fruição do património de cada região; criar ou incentivar a criação de museus, bibliotecas e outras formas de dinamizar o património de cada região, bem como, a realização de espetáculos e outras manifestações de cultura; apoiar e incentivar a promoção da Região e a ação dos agentes culturais.

12.7.7 Juventude, Desporto e Tempos-Livres

As Regiões Administrativas encontram-se numa situação privilegiada para incentivar e promover as potencialidades de cada Região, devendo, no entanto, funcionar uma articulação com a Administração Central para estabelecer o que deve ser competência da Administração Central e o que deve ser competência das Regiões.

Deste modo, deveria ser competência das Regiões Administrativas a criação ou incentivo de criação de instalações desportivas de âmbito regional; dar apoio às estruturas e organismos, bem como associações da Região, realizando protocolos e contrato-programa para exploração de equipamentos construídos; promover e dinamizar o desporto e campanhas de divulgação e promoção com associações.

12.7.8 Turismo

O Turismo é um dos sectores de atividade económica que representa um dos maiores rendimentos para o desenvolvimento regional. Mas para rentabilizar o sector é necessário uma melhor gestão e organização, bem como, conhecimentos sólidos na área. É necessário promover o turismo de Portugal no exterior o que exige cooperação entre regiões e uma dinâmica supramunicipal.

Assim, no sector do Turismo pode mencionar-se várias atribuições: Recolher informação que permita promover uma estratégia de desenvolvimento para o sector do Turismo; Promover ações de cooperação com a Administração Central que permita desenvolver as regiões e em simultâneo dinamizar o sector no exterior; Promover os recursos turísticos da região; Controlar e fiscalizar as condições da oferta turística; Colaborar em publicações e na dinamização dos recursos turísticos da região e promover a melhoria das condições turísticas e da oferta do sector do turismo na região.

12.7.9 Abastecimento Público

Há certas redes de abastecimento que exigem uma organização regional, que dessa forma permite melhorar a eficiência. Desta forma, no que diz respeito ao Abastecimento Público podem mencionar-se várias competências: criação de equipamentos relacionados com o Abastecimento Público; dinamizar a certificação e comercialização de produtos regionais; colaborar e dinamizar a delimitação das áreas de DOC, promover a certificação e a formação e cooperar com as associações relativas aos produtos regionais; Promover inspeções e vistorias no domínio do Abastecimento Público e promover a criação de associações para defesa dos Direitos dos Consumidores e a formação no âmbito do Abastecimento Público.

12.7.10 Apoio Técnico à Ação dos Municípios

É imprescindível ao analisar as atribuições das entidades descentralizadas mencionar a importância que assumem no apoio técnico aos municípios. Com efeito, ao analisar-se o panorama nacional tem-se que a este nível foram criados os Gabinetes de Apoio Técnico e os Agrupamentos de Municípios, em 1979. Houve situações em que os Gabinetes de Apoio Técnico funcionaram junto da Administração Central mas logo foi abandonada esta estratégia que como facilmente se compreende, pois não é adequadamente prosseguida por um órgão desconcentrado da Administração Central devendo antes ser desempenhado por entidades regionais.

Os Gabinetes de Apoio Técnico devem, portanto, manter-se no domínio das Regiões Administrativas mantendo a sua versatilidade e flexibilidade para conseguirem

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

responder ao que é solicitado pelos cidadãos. Deste modo, pode falar-se de atribuições regionais como forma de assegurar a colaboração técnica relativa às Autarquias Locais em relação ao que for necessário para que estas exerçam as suas funções e fomentar o aproveitamento das economias de escala; promover ações de fomento do associativismo municipal em sectores em que seja adequada a promoção do associativismo; colaborar com as Autarquias Locais na deteção de situações que necessitam de formação e prestar auxílio aos Municípios no que diz respeito à gestão e organização interna.

13. Conclusões

1. Portugal tem uma tendência centralizadora, tendo, contudo, esta tendência sido intercalada ao longo das épocas por laivos descentralizadores e matizes descentralizadoras que representaram inclusive atuações nesse sentido, tendo sido refletido em Leis e Códigos tais laivos descentralizadores.
2. Há uma tendência descentralizadora na União Europeia, nomeadamente, estando os Estados-Membros organizados em Regiões com diversas competências e áreas de atuação. Com efeito, da análise da estrutura organizativa dos países da União Europeia constata-se que a Regionalização é a forma governativa com mais expressão, mesmo em países com uma dimensão mais pequena, o que permite constatar que a dimensão de Portugal não é um fator impeditivo da construção de um sistema de Regionalização.
3. A Constituição da República Portuguesa garante um Estado unitário que na sua organização deve respeito ao Princípio da Autonomia do Poder Local e ao Princípio da Subsidiariedade. Assim, respeita a margem de liberdade do poder local e das comunidades locais reconhecendo a estas o papel preponderante na realização e construção do poder local em Portugal, bem como na prossecução dos interesses locais, sendo estas as entidades que melhor prosseguem os interesses das comunidades locais.
4. Desta forma, a organização territorial da Administração Pública deve coadunar-se com a existência de uma Administração Central, uma Administração Regional e uma Administração Local. O que significa que deve ser reconhecido às Autarquias Locais, que consistem na Freguesia, Município e Regiões Administrativas competências próprias atribuídas por lei ou delegadas que permitam a construção do poder Local e a concretização de uma verdadeira Descentralização.
5. A Descentralização que deve abarcar o processo de Regionalização consiste na melhor forma de organização territorial garantindo a mais adequada prossecução do interesse público, que engloba os interesses próprios das

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

diversas comunidades locais, consistindo não só numa necessidade como ainda um pressuposto da boa administração. Ademais, garante a concretização do Princípio da Democracia Participativa, já que, os seus órgãos são eleitos diretamente pela população da comunidade a que respeitam, sendo a eleição direta uma forma de garantir a participação dos cidadãos na prossecução dos interesses locais que estão cometidos ao nível local e ao nível regional e que lhes dizem respeito.

6. Estas atribuições deverão ser concretizadas em cada momento devendo ser ajustadas quando necessário adaptando-se à realidade e às necessidades de cada momento. Importa ainda referir que o critério deverá ser o Princípio da Subsidiariedade segundo o qual a competência para a prossecução do interesse público deverá ser atribuída às entidades mais próximas dessa comunidade só passando ao nível administrativo seguinte quando tais interesses não possam por aquelas entidades ser prosseguidos com a máxima eficiência e eficácia. Deste modo, de a Descentralização tem como critério o Princípio da Subsidiariedade este, deverá ser concretizado com respeito pela aferição da eficácia e eficiência administrativa.
7. De resto, apesar da transferência para os Municípios de competência que antes cabiam à Administração Central esta tendência apesar de reveladora de uma necessidade de descentralizar mostra-se ainda incipiente mantendo-se a premência se um sistema descentralizado em outras vertentes situação que é notória tendo na ausência da construção deste sistema sido criadas entidades administrativas que tentam preencher esta necessidade como sendo as Comunidades Intermunicipais.
8. No entanto, tal como vão sendo constituídas, apesar de terem o seu papel relevante não preenchem na totalidade a necessidade de concretização de um sistema descentralizado, que constitua uma verdadeira Administração Autónoma que como tal, para ser autentica necessita de ser efetivada não só com a atribuição de poderes administrativos bem como autonomia para decidir

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

- a atuar mas também com a efetiva autonomia financeira para uma adequada prossecução dos seus objetivos.
9. As Autarquias Locais que concretizam a Descentralização Administrativa Territorial estão vocacionadas para a prossecução dos Interesses Locais e Regionais que assim serão transferidos por lei por aplicação do Princípio da Subsidiariedade que regula qual o nível administrativo que mais próximo da comunidade está melhor preparado para a prossecução do interesse público.
 10. As Autarquias Locais desenvolvem a sua atividade de forma autónoma com respeito pelo Princípio da Autonomia Local estando apenas sujeitas à Tutela Inpetiva e à Tutela Integrativa *a posteriori*.
 11. Pelo que, torna-se premente reacender o debate sobre a Descentralização e Regionalização com carácter compromissório procurando definir metas e objetivos concretos que efetivamente criem uma verdadeira instância intermédia concretizada pelas Regiões Administrativas, que funcionem como motores de desenvolvimento regional capazes de articular os Municípios entre si por forma a garantir a execução de projetos em comum de certas circunscrições territoriais e que funcionem como voz unívoca junto da Administração Central. Por outro lado, dotadas de recursos financeiros adequados as Regiões Administrativas poderão mais eficazmente, dada a sua maior proximidade em relação à verificada pela Administração Central por um lado dotadas de melhores conhecimentos técnicos do que os Municípios por outro lado, promover o crescimento e desenvolvimento regional contribuindo na promoção dos interesses regionais e locais uma melhor prossecução do interesse público nacional.
 12. É importante conciliar a descentralização, mormente, a criação das Regiões Administrativas com a desconcentração sendo relevante que correspondam os serviços desconcentrados com a localização e área de atuação dos serviços descentralizados, porquanto se revela favorável que trabalhem em conjunto.
 13. A Descentralização contribui para tornar homogénea a organização do Estado e promover a igualdade, já que, atualmente, há zonas que estão dotadas de

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

comunidades intermunicipais enquanto outras não, havendo Municípios que não conseguem um entendimento e estando a atuar isolados não conseguem ser tão competitivos quanto outros.

14. A Descentralização deve assim, tomar o lugar da (des)organização atualmente existente, ao invés de inúmeras entidades que vão variando de zona para zona seria mais adequado um regime de Regiões Administrativas com recursos próprios e competências próprias que motivassem o desenvolvimento regional.
15. De facto, as entidades administrativas atualmente existentes que consistem numa forma que a lei encontrou para fazer face às suplências existentes não concretiza o Princípio da Descentralização. Aliás, carecem de consolidação da autonomia administrativa e financeira, de maior poder de decisão, de reforço de legitimidade obtido pela eleição direta dos seus órgãos e um compromisso sério com a Decentralização e com a Autonomia Local melhor conseguido com o seu reconhecimento e participação da população das comunidades a que respeitam.
16. Parece que o mais correto seria respeitar a organização através da criação de sete Regiões Administrativas e da continuação do reforço do poder municipal, permitindo as Regiões Administrativas uma melhor articulação entre o poder Local e o Poder Central.

14. Bibliografia

ALEXANDRINO José de Melo; *A Determinação das Atribuições das Autarquias Locais in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*; Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; 2010.

ALEXANDRINO, José Melo; *A Administração Local Autónoma: situação actual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika in Direito Regional e Local*; n.º 18; Abril-Junho de 2012.

ALEXANDRINO, José de Melo; *O défice de protecção do poder local: defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional in Direito Local e Regional*; 05; Janeiro-Março de 2009.

ALVES, Manuel Brandão de Vasconcelos; *Descentralização e Interdependência Espacial de Processos de Decisão*; Instituto Superior de Economia. Universidade Técnica de Lisboa; 1986.

AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*; Volume I; 3.ª Edição; Almedina; 2010.

AZEVEDO, Joaquim de; *Descentralização Administrativa e Autonomia das Escolas. 2015: O Ano em que se dá mais um passo em frente in Actas do Primeiro Seminário Internacional*; Volume I - Conferências e Intervenções; Educação, Territórios e Desenvolvimento Humano; Porto; 2015.

BAPTISTA; A.J. Mendes; *Processo de Regionalização – Concepção e Implementação. Desenvolvimento Económico e Política Regional*; Ministério das Finanças e do Plano. Secretaria de Estado do Planeamento. Instituto de Análise de Conjuntura e Estudos de Planeamento. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais; 1984.

BARRETO, António e outros; *Regionalização: Sim ou Não*; Publicações Dom Quixote; 1.ª Edição; 1998.

BENTO, Inês Pisco; *Da Descentralização Administrativa à “fragmentação funcional”: contributo para a análise da provisão pública da Educação in Scientia Iuridica*; número 327; Braga; setembro-dezembro de 2011.

BRANQUIHO, Isilda; *Autonomia Regional e Coesão Nacional*; Noção e Defesa; 1997.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

- BURDEAU, Georges – *Traité de Science Politique*; Tomo II; 3.ª edição; Livrarie Générale de Droit et de Jurisprudence; Paris; 1980.
- CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins; *Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento Local. Análise de alguns aspectos de política económica regional* in *Gestão e Desenvolvimento*; 9; 2000.
- CAETANO Marcello – *Manual de Direito Administrativo*; Volume I; Almedina; Coimbra; 1980.
- CAETANO, Marcello; *História do Direito Português*; volume I; Lisboa; 1981.
- CAETANO, Miguel, Barata, J.P. Martins, e outros - *Regionalização e Poder Local em Portugal*; Instituto dos Estudos para o Desenvolvimento; Lisboa; 1982.
- CARNEIRO José Luís; *A proposta de reforma da administração local – “O estado do debate”* in *Direito Regional e Local*; n.º 17; Janeiro-Março de 2012.
- CAUPERS, João – *A Administração Periférica do Estado. Estudo de Ciência da Administração*; equitas – Editorial Notícias; 1994.
- CAUPERS, João; *Introdução ao Direito Administrativo*; 8.ª edição; Âncora Editora; 2005
- Comité das Regiões; *Uma Europa das Regiões e Cidades – Estratégias e Perspectivas do Alargamento da União Europeia*; Bruxelas; 2000.
- CAUPERS, João; *Divisão Administrativa e órgãos regionais*; *Direito Regional e Local*; n.º 08; outubro-dezembro de 2009.
- CARVALHO João Baptista da Costa; *Os Municípios Portugueses: análise financeira e cumprimento da Lei das Finanças Locais* in *Direito Regional e Local*, n.º 6; abril-junho 2009.
- CARVALHO, Manuel Ferreira de; *Gestão Pública: Um novo Paradigma para a Governação da Administração Local em Portugal*; 8.º Congresso Nacional de Administração Pública; 2011.
- CORREIA; Fernando Alves; *A Regionalização em Portugal Continental: Regionalização sem Regiões Administrativas* in *RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência*; Coimbra Editora; Coimbra; n.º 3988; setembro – outubro de 2014.
- CORREIA, J. M. Sérvulo – *Noções de Direito Administrativo*; Volume I; Editora Danubio, Lda.; Lisboa; 1982.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

COSTA, Leonardo; *O território, nós, o Estado, a despesa pública, a competitividade e o princípio da Subsidiariedade: deslocalizar, desconcentrar, contratualizar e descentralizar o Estado*; 2006.

COUTINHO, Luís Pedro Pereira; *O Problema das Atribuições e das Competências das Autarquias Locais (e do seu possível esvaziamento...)*; Estudo correspondente a exposição a proferir no V Curso de Pós-Graduação em Direito das Autarquias Locais, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas; consultável em <http://icjp.pt/sites/default/files/media/365-228.pdf>.

DABIN, Jean; *Doctrine générale de l'État. Éléments de philosophie politique*; Bruxelas; 1939.

“Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado” – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território – Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Lisboa, 1998.

EISENMANN, Charles; *Cours de Droit Administratif*; Tome I; Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; 1982.

DIMOCK, Marshall E. e DIMOCK, G.; *Public Administration*; 5.^a edição, Nova Iorque; 1983.

Documento Verde da Reforma da Administração Local – Uma Reforma da Gestão, uma Reforma do Território e uma Reforma Política; Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, in www.portugal.gov.pt.

DURAND, Frank; *O Estado e a Descentralização o quadro da Integração Europeia - Legislação, Jurisprudência, Doutrina e Estudos* in *Revista de Administração Local*; julho-agosto; Ano 26; 2003.

FARIA, Duarte Lynce – *Regionalizar, o Referendo do Portugal esquecido – Regionalizar; Desenvolver; Quebrar o ciclo da Desertificação do País*; Bertrand Editora; 1996.

FERREIRA, Fausto; *A Regionalização como Estratégia de Desenvolvimento*; Lusíada; Porto; n.ºs 1 e 2; 2003.

FERREIRA, Eduardo Paz; OLIVEIRA, Ana Perestrelo de; *O Fundo de Apoio Municipal e o Princípio da Autonomia Financeira das Autarquias* in *Questões Atuais de Direito Local*;

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

número 01; janeiro/março de 2014; AEDRL – Associação de Estudos de Direito Regional e Local.

FOLQUE, André; *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)*; Coimbra Editora; 2004.

FORSTHOFF, Ernst; *Traité de Droit Administratif Allemand*; Bruxelas; 1969.

GOMES, Carla Amado; *Referendo Local: o medo de existir?* In *Direito Regional e Local*; 00; outubro-dezembro de 2007.

GONÇALVES, Pedro Costa; *As Entidades Intermunicipais – em especial, as comunidades intermunicipais* in *Questões Atuais de Direito Local*; nº 01; janeiro/março de 2014.

GOURNAY, Bernard; *Introdução à Ciência Administrativa*; Lisboa

GOUVEIA, Paulo Pereira Gouveia; *Os Poderes do Estado e a autonomia financeira regional* in *Direito Regional Local*; n.º 13; janeiro-março de 2011.

JACINTO, Rui; *As Regiões Portuguesas, a Política Regional e a Reestruturação do Território* in *Cadernos de Geografia*; n.º 12; Coimbra; F.L.U.C.; 1993.

LEITÃO, Alexandra; *Os Contratos Interadministrativos*; Almedina; Coimbra; 2010;

LIMA, Licínio C.; *“O Programa “Aproximar Educação”, os municípios e as escolas: descentralização democrática ou desconcentração administrativa”* in *Questões Atuais de Direito Local*; n.º 5; outubro-dezembro de 2013.

Livro Branco sobre Regionalização; Ministério da Administração Interna. Secretaria de Estado da Administração Regional e Local; 1980.

LOUREIRO, M. de Santos; *Problemática do Desenvolvimento Regional*; Ministério da Economia. Secretaria de Estado da Indústria; Instituto Nacional de Investigação Industrial; Lisboa; 1961.

MACHADO, J. Baptista; *Participação e Descentralização; Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*; Almedina; Coimbra; 1982.

MARTINS, Margarida Salema d'Oliveira; *O Princípio da Subsidiaridade – Princípio da Subsidiaridade em Perspectiva Jurídico-Política*; Coimbra Editora; 2003

MELO, António; *Memória e Prospectiva 1. Da Província à Região Plano*; CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

- MELO, Martinho Nobre de; *Noção Jurídica de Descentralização* in *O Direito – Antologia de Estudos Jurídicos Publicados nas suas Páginas*; Volume II; Lisboa; 1968.
- MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*; Tomo III; 5.ª Edição; Coimbra Editora; Coimbra; 2004.
- MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*; Tomo I; 6.ª Edição; Coimbra Editora; Coimbra; 1997.
- MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo I; Coimbra Editora; 2005.
- MIRANDA, Jorge; Medeiros, Rui; *Constituição Portuguesa Anotada*; Tomo III; Coimbra Editora; 2007.
- MONTALVO, António Rebordão; *A Carta Europeia da Autonomia Local e o Sistema de Governo Local* in *Revista de Administração Local*; n.º 232; julho/agosto de 2009.
- MORAIS, Carlos Blanco de; *A Dimensão Interna do Princípio da Subsidiariedade no Ordenamento Português*; consultável in <http://portal.oa.pt/upl/%7Bf126882e-46db-4b97-ba17-fa14a2623d78%7D.pdf>.
- MOREIRA Vital; *Administração Autónoma e Associações Públicas*; Coimbra Editora; Coimbra; 2003.
- MOREIRA, Vital; *Organização, Atribuições, Poderes e Competências das Regiões Administrativas – Trabalhos Legislativos – A Reforma Regional* in *Boletim da Faculdade de Direito*; Volume LXXIV; 1998.
- MOREIRA, Vital; *Empréstimos Municipais, autonomia local e tutela governamental* in *Direito Regional e Local*; 03; julho-setembro de 2008.
- MOREIRA, Vital, GUEDES, Ana Cláudia; *Desconcentração Administrativa e Administração Regional do Estado – Documento de Enquadramento Preliminar*; Norte 2015 – Grupo de Perspectiva: As Instituições – Atelier Temático: Serviços Desconcentrados; Maio de 2005.
- NABAIS, José Casalta – “*A Autonomia Local (Alguns Aspectos Gerais)*”; Coimbra; 1990.
- NABAIS, J. Casalta; *Considerações sobre a Autonomia Financeira das Universidades Portuguesas*; Coimbra; 1987.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

- NETO, Fernandes; *Seminário O Controlo Interno na Administração Pública*; Inspecção-Geral das Finanças; Lisboa; 1996.
- NICO Rosa Maria Ramos; *O Papel das Comunidades Intermunicipais na Descentralização Administrativa – O Caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*; Lisboa; 2013.
- OLIVEIRA, António Cândido de; *A Democracia Local*; Coimbra Editora; 2005.
- OLIVEIRA, António Cândido de; *40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal in Direito Regional e Local*; 01; janeiro-março; 2008.
- OLIVEIRA, António Cândido de; *Direito das Autarquias Locais*; 2.ª Edição; Coimbra Editora; 2013.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de – *Direito Administrativo*; Volume I; 2.ª Reimpressão; Livraria Almedina; Coimbra; 1984.
- OLIVEIRA, Luís Valente de - *Regionalização*; Edições Asa; Porto; 1996.
- OLIVEIRA, Luís Valente de; *Descentralização, pedra angular da reforma do Estado in Questões Actuais de Direito Local*; número 10; Associação de Estudos de Direito Regional e Local; abril/junho de 2016.
- OTERO, Paulo; *A competência delegada no Direito Administrativo Português*; Lisboa; 1987.
- OTERO, Paulo; *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*; Tomo II; Lex; Lisboa; 1995.
- PEDROSA, Guimarães; *Curso de Ciência da Administração e Direito Administrativo*; 2.ª edição; Coimbra; 1908.
- PEREIRA, André Gonçalves; *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*; Edição Policopiada; Lisboa; 1959.
- PERRI, Jean-Claude; *Le développement regional*; Presses Uniersitaires de France; 1974.
- PINTO, Ricardo Leite – *Referendo Local e Descentralização Política (Contributo para Estudo do Referendo Local no Constitucionalismo Português)*; Livraria Almedina; Coimbra; 1988.
- QUEIRÓ, Afonso; *Descentralização in Dicionário Jurídico da Administração Pública*; Volume III; 1990.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

- REBELO, Marta; *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*; Almedina; Coimbra; 2007.
- REIGADO, Felisberto Marques; *Desenvolvimento e Planeamento Regional. Uma Abordagem Sistémica*; Volume I; Editorial Estampa; 1.ª Edição; 2000.
- RIBEIRO, Manuel Costa; *O Apoio do Município às Freguesias* in Revista de Administração Local; n.º 270; abril-junho de 2016; Ano 39.
- RICO, Manuel Alvarez; *Principios Constitucionales de Organización de las Administraciones Públicas*; Madrid; 1986.
- RIVERO, Jean; *Droit Administratif*; 15.ª edição; Paris; 1994.
- ROCHA, Joaquim Freitas da; *“Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais” nos 30 Anos do Poder Local na Constituição da República Portuguesa – Ciclo de Conferências*; edição do Governo Civil de Braga; Coimbra; Coimbra Editora; 2007.
- ROUX, André; *Droit Constitutionnel Local*; Paris; 1995.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de; MATOS, André Salgado Matos; *Direito Administrativo Geral*; Tomo I; 3.ª Edição; D. Quixote; Lisboa; 2008.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela; *Princípio da Descentralização Administrativa através da criação de empresas estatais* in Revista da Faculdade de Direito; Universidade de São Paulo; volume 87; 1992.
- TAVARES, José F. F.; *Estudos de Administração e Finanças Públicas*; 2.ª Edição; Almedina; 2014.
- TOCQUEVILLE, Alexis de; *A Democracia na América*; Ideias e formas; 13; Estúdios Cor; Lisboa; 1972.
- VAZ, Manuel Afonso; *Regionalização Total ou Descentralização Parcial - A Problemática Constitucional das Regiões Autónomas – Coloquio*; Direito e Justiça; Volume X; Tomo 1; 1996.
- VEDEL, Georges; *Droit Administratif*; Presse Universitaires de France; Tome Second; 1959.
- ZANOBINI, Guido; *Corso di diritto amministrativo*, Volume III; 6.ª edição; Milão; 1958.
- ZANOBINI, Guido; *La décentralisation et les institutions administratives*, Paris, 1968.
- ZANOBINI, Guido; *L'amministrazioni locale*; 2.ª edição; Pádua; 1935.

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

15. ANEXOS



Fig. 1 - Mapa das Províncias entre o século XV e o século XIX



Fig. 2 - Mapa das Províncias em 1936

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades



Fig. 3 - Mapa proposto pelo PS no Projecto de Lei n.º 226/I

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades



Fig. 4 - Mapa da proposta apresentada pelo PS

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades



Fig. 5 - Mapa da proposta apresentada pelo PCP

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

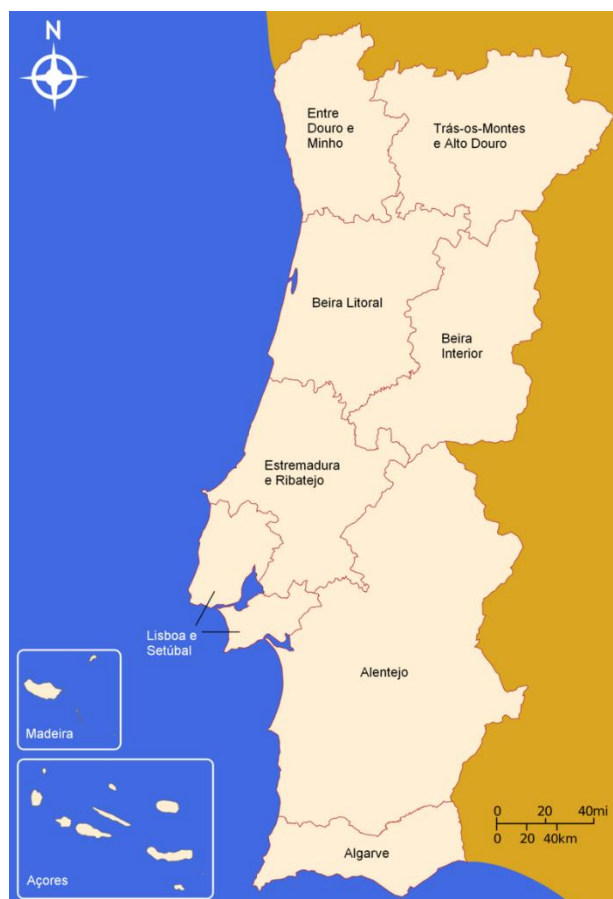


Fig. 6 - Mapa da proposta de Regiões Administrativas apresentada no Referendo de 1998

Descentralização Administrativa
Novos Caminhos, Novas Realidades

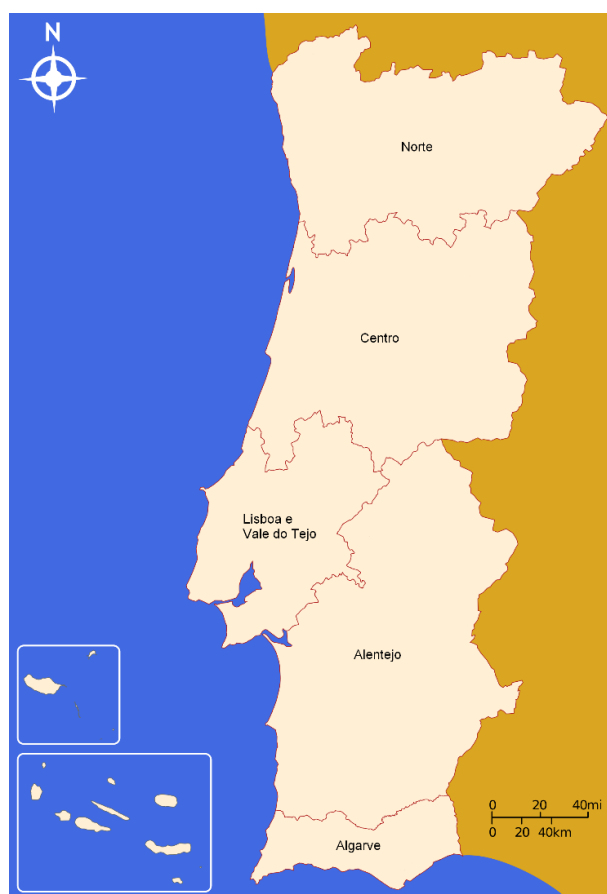


Fig. 7 - Mapa da divisão das CCDR